Proebst

Die Lehre

vom

Abschlusse völkerrechtlicher Verträge

durch

das Deutsche Reich und die Einzelstaaten des Reiches.

Von

Max Proebst.

Von der juristischen Fakultät der Universität München
gekrönte Preisschrift.

Druck von Knorr & Hirth.

Die Lehre

vom

Abschlusse völkerrechtlicher Verträge

durch

das Deutsche Reich und die Einzelstaaten des Reiches.

Von

Max Proebst.

Von der juristischen Fakultät der Universität München
gekrönte Preisschrift.

Druck von Knorr & Hirth.

Inhalts-Uebersicht.

Einleitung.

Nach dem herkömmlichen Sprachgebrauche ist Abschluß eines völkerrechtlichen Vertrags die Unterzeichnung des vereinbarten Vertragsentwurfs durch die Bevollmächtigten der Kontrahenten. Der Sprachgebrauch unterscheidet somit zwischen Abschluß und Ratifikation des Vertrags.[1])

Es beruht dieser Gebrauch auf der politischen Betrachtungsweise. Für den Staatsmann ist bei Vertragsschließungen nur die Feststellung des definitiven Wortlautes von Interesse, die nachfolgende Auswechslung formeller Dokumente ist, wie Laband[2]) betont, von seinem Standpunkte aus „eine Formalität ohne praktische Bedeutung." Das politische Problem ist darum gelöst, wenn die Bevollmächtigten sich über den Staatsvertrag geeinigt haben.[3])

---

[1]) Diese Terminologie war in den wissenschaftlichen Darstellungen bis in die jüngste Zeit herrschend. So spricht Heffter noch in der 6. Auflage seines Europäischen Völkerrechtes, § 87 (in der siebenten, von Heinrich Geffcken bearbeiteten Ausgabe — Berlin, Schröder 1881 — hat dieser den sprachlichen Ausdruck richtig gestellt) von der „gegenseitigen Ratifikation des abgeschlossenen Vertrags." Vgl. auch Klüber, Europäisches Völkerrecht, § 142. Die neuesten wissenschaftlichen Bearbeitungen des Völkerrechts haben sich von dem falschen Sprachgebrauche größtentheils frei gemacht. Dagegen ist der amtliche Sprachgebrauch der deutschen Regierungen, wie er in den Vertragstexten und in den Vertragspublikationen zu Tage tritt, heute noch schwankend. Häufig werden in amtlichen Schriftstücken die Staatsverträge als mit dem Momente der Fertigung des Entwurfes „abgeschlossen" bezeichnet. Doch finden sich vielfach daneben auch die dem Sachverhalte entsprechenden Ausdrücke: „Von den Bevollmächtigten vereinbart" oder „unterzeichnet". Ein Blick in die Gesetz- und Regierungsblätter der Einzelstaaten und des Reiches bietet Beispiele für das Gesagte in reicher Fülle.

[2]) Laband, Staatsrecht des Deutschen Reiches, Bd. II, S. 184.

[3]) Diese Auffassung lag der älteren Praxis zu Grunde, nach der die Ratifikation des durch die Bevollmächtigten abgeschlossenen Vertrags nur dann gefordert wurde, wenn sie in der offenen Vollmacht oder im Vertrage vorbehalten war. Auf diesem Standpunkte steht noch völlig Klüber (a. a. O.), doch bemerkt er, daß der Vorbehalt der Ratifikation in letzter Zeit Regel geworden sei. Dagegen sagt Heffter (a. a. O.), im Falle der Abschließung der Verträge durch Bevollmächtigte sei, sogar ohne ausdrücklichen Vorbehalt, die gegenseitige Ratifikation und die Auswechslung derselben hergebracht. Aber auch Heffter erblickt in der Ratifikation nur die Beglaubigung, daß der Bevollmächtigte die Grenzen seines Auftrages nicht überschritten habe, und nimmt an, daß bis zur Ratifikation nur die Vollziehung des geschlossenen Vertrags suspendirt sei. Daß auch heute noch die Leitungen der auswärtigen Angelegenheiten des Reiches und der Einzelstaaten lediglich auf die Feststellung des Vertragsentwurfes Gewicht

Die juristische Auffassung dagegen erkennt in der Unterzeichnung des Vertragsentwurfs durch die Bevollmächtigten nur den Abschluß der Unterhandlungen, nicht den Abschluß des Vertrages selbst. „Im Rechtssinne existirt vor der Ratifikation der Staatsvertrag überhaupt noch gar nicht, sondern lediglich ein Vertragsentwurf“ (Laband, Bd. II, S. 184).

Die Unterhandlungen allerdings sind durch die von den Bevollmächtigten bethätigte Fertigung des Entwurfs mit der Wirkung abgeschlossen, daß an dem artikelweise festgestellten Inhalte der Vereinbarung fernerhin nichts mehr geändert werden, die Ratifikation also nur einfach gegeben oder verweigert werden kann. Die Abänderung des von den Bevollmächtigten vereinbarten Vertragsentwurfs durch einen der Kontrahenten würde sich als „Ablehnung verbunden mit einer neuen Offerte“ qualifiziren.[1]) Sie hätte die Einleitung neuer Verhandlungen und eventuell die Vereinbarung eines neuen Entwurfes zur Folge.

Der Staatsvertrag selbst wird abgeschlossen durch die Unterzeichnung der Vertragsurkunde seitens der Kontrahenten, bezw. durch den Austausch der einseitig unterzeichneten Urkunden (Ratifikation). Die übereinstimmenden Aeußerungen aller hervorragenden Lehrer des öffentlichen Rechtes machen es möglich, diesen Satz als nunmehr allgemein anerkannt zu bezeichnen. Als Kontrahenten erscheinen regelmäßig die Oberhäupter der vertragsschließenden Staaten, in Staatenverbindungen die verfassungsmäßigen Inhaber der Vertretungsgewalt, — in den Fällen der nicht solennen Vertragsform[2]) die von jenen mit dem definitiven Vertragsabschlusse betrauten Behörden und Beamten.

Der juristischen Auffassung entsprechend fordert die neuere Praxis zur Perfektion der Staatsverträge deren Ratifikation selbst dann, wenn ein ausdrücklicher Vorbehalt in dieser Richtung nicht gemacht wurde. Der Grund dieser Forderung liegt in der besonderen Wichtigkeit der Staatsverträge, deren Inhalt meist weitreichende Interessen des Staats- und Volkslebens einschneidend berührt. Zur Wahrung dieser Interessen und zur Erhöhung der Festigkeit der Verträge ist darum eine wiederholte Prüfung nicht wohl erläßlich. Dem Ermessen der Bevollmächtigten allein kann die definitive Regelung der durch internationale Verträge zu normirenden Verhältnisse nur in minder wichtigen Fällen ausnahmsweise überlassen werden. Bei allen bedeutenderen Fragen muß das Staatsoberhaupt in die Lage gesetzt sein, selbst zu prüfen, ob „der Bevollmächtigte seinen Instruktionen gemäß gehandelt habe, ob der festgestellte Wortlaut des Vertrags klar und deutlich dem wahren Willen des Souveräns entspricht u. s. w.“ (Laband a. a. O.) Und auch dann, wenn der Unterhändler ganz innerhalb seiner Vollmacht, nach Maßgabe seiner Instruktion gehandelt hat, muß es dem Auftraggeber noch freistehen, die Ratifikation zu verweigern, weil es sich bei Verträgen zwischen Staaten vorwiegend um Entschließungen handelt, welche nur von den Kontrahenten selbst im Momente des Abschlusses gefaßt werden können. Für das konstitutionelle Staatsrecht hat überdies, wie sich aus der späteren Darstellung von selbst ergeben wird, der ständige Vorbehalt der Ratifikation ganz besondere Bedeutung.

---

legen und sie als den thatsächlichen Abschluß des Vertrags betrachten, beweist die Thatsache, daß in allen deutschen Staaten und im Reiche die abgeschlossenen Verträge nach dem Tage der Unterzeichnung durch die Bevollmächtigten datirt werden.

[1]) Vgl. Zorn, die deutschen Staatsverträge (Tübinger Zeitschrift für die gesammte Staatswissenschaft, J. 1880, S. 25).

[2]) Vgl. Laband, Bd. II, S. 181 f., sowie die späteren Ausführungen in dieser Darstellung.

Für das Deutsche Reich hat Art. 11 der Verfassungsurkunde vom 16. April 1871 die völkerrechtliche Vertretung des Reiches und insbesondere den Abschluß von Verträgen mit fremden Staaten geregelt. Daß hiebei das positive europäische Völkerrecht als verbindliche Norm anerkannt wurde und daß dasselbe somit von der Leitung der auswärtigen Angelegenheiten des Reiches beachtet werden müsse, das ist, wie v. Mohl (das Deutsche Reichsstaatsrecht, S. 301) ausführt, zwar nicht ausdrücklich ausgesprochen, wohl aber durch die Fassung des Gesetzes, welches über die „völkerrechtliche" Vertretung des Reiches verfügt, angedeutet. Dafür spricht ferner die Thatsache, daß in jener Anerkennung allgemein eine Bedingung der Aufnahme in das europäische Staatensystem[1]) und eine Forderung der allgemeinen Gesittung erblickt wird, — und daß auch die Einzelstaaten des Reichs als solche das europäische Völkerrecht anerkennen, als Gesammtheit somit sich ihm nicht zu entziehen vermögen.

Es sind hienach auch für den Abschluß von völkerrechtlichen Verträgen des Reiches und seiner Gliedstaaten die allgemeinen Erfordernisse geltend zu machen, welche nach den Grundsätzen des europäischen Völkerrechts für den Abschluß von Staatsverträgen überhaupt bestehen. Hinsichtlich dieser allgemeinen Fragen verweisen wir hier auf die Darstellungen des Völkerrechts und des allgemeinen Staatsrechts und auf die besondere Literatur des Vertragsrechts.[2])

Die folgende Untersuchung stellt sich lediglich die zweifache Aufgabe:

I. Auf Grund der Verfassung des Reiches zu erörtern, in welcher Weise die Kompetenz zum Abschlusse völkerrechtlicher Verträge zwischen dem Reiche und den Einzelstaaten sich theile.

II. Auf Grund der Verfassungsbestimmungen des Reiches und der Einzelstaaten darzuthun, in welcher Weise die Legitimation zum Abschlusse völkerrechtlicher Verträge in den deutschen Staaten geregelt sei.

Erster Abschnitt.

Die Theilung der Vertragskompetenz zwischen dem Reiche und dessen Einzelstaaten.

§ 1. Allgemeines.

Das Prinzip der Rechtsgleichheit als anerkannter Fundamentalsatz des Völkerrechts fordert, daß jedem Staate gleiche freie Bewegung in der Ausübung derjenigen Rechte zugestanden werde, welche in der staatlichen Existenz und in dem völkerrechtlichen Verbande begründet sind. Für die äußeren Beziehungen der Staaten, welche einem Staatensysteme zugehören, erleidet indessen dieses Recht der freien Bewegung eine größere oder geringere Beschränkung. Geringer wird sie im Staatenbunde sein, dessen Mitglieder im völkerrechtlichen Sinne als souverän gelten, in dessen Natur somit die Zulässigkeit mehr-

[1]) Vgl. Heffter, EV., § 81: „Eine noch größere Garantie erhält er (sc. der Vertrag) in einem Staatensysteme, wie das Europäische ist, welches an sich auf Gegenseitigkeit und Willensübereinstimmung beruht, dem man folglich nur angehören kann, wenn man diejenigen Grundsätze von der verpflichtenden Kraft der Verträge anerkennt, welche den Interessen aller entsprechen, ohne welche überhaupt kein Vertrauen und Verkehr denkbar ist.

[2]) Vgl. v. Ompteda, Literatur des Völkerrechts, § 269 f., Kamptz, N. Lit. § 239 ff.

facher Vertretung dem Auslande gegenüber liegt, — umfassender im Bundesstaate, dessen Glieder bei der im Wesen des Bundesstaats liegenden Theilung der staatlichen Funktionen in ihrer staatlichen Thätigkeit vorzugsweise auf das Gebiet der inneren Verhältnisse beschränkt sind, während die auswärtigen Angelegenheiten entweder ausschließend oder doch überwiegend dem Gesammtstaate überwiesen werden.[1])

Allein die Staatenverbindungen früherer und gegenwärtiger Zeit entsprechen nur in geringem Maße den Forderungen der völkerrechtlichen Theorie.

Am reinsten ist sie in der Verfassung der Vereinigten Staaten von Nordamerika zur Anwendung gekommen.

Diese Verfassung verbietet den Einzelstaaten grundsätzlich, Staatsverträge mit auswärtigen Mächten abzuschließen,[2]) selbst dann, wenn der Gegenstand an sich in die einzelstaatliche Kompetenzsphäre fällt. Eine Abweichung von der Strenge dieses Prinzips wird nur dann zugelassen, wenn es sich um privatrechtliche Verhältnisse oder um Angelegenheiten von rein lokaler Bedeutung handelt und auch dann nur unter der Voraussetzung, daß der Kongreß solchen Vereinbarungen ausdrücklich zustimmt.

Aehnlich ordnet die schweizerische Bundesverfassung vom 29. Mai 1874 die auswärtigen Beziehungen des Bundes. Sie spricht (in Art. 8) das Recht, Bündnisse und Staatsverträge, namentlich Zoll- und Handelsverträge mit dem Auslande einzugehen, ausschließlich dem Bunde zu und räumt nur ausnahmsweise (in Art. 9) den einzelnen Kantonen die Befugniß ein, Verträge über Gegenstände der Staatswirthschaft, des nachbarlichen Verkehrs und der Polizei mit auswärtigen Staaten abzuschließen. Solche Verträge dürfen jedoch nichts dem Bunde oder dem Rechte anderer Kantone Zuwiderlaufendes enthalten.[3])

Anders lagen die Verhältnisse im alten Deutschen Reiche. Hier war im Laufe des 16. und 17. Jahrhunderts allmählig, insbesondere durch die Errichtung stehender Heere und durch Verbindungen mit auswärtigen Fürsten, die Landesherrlichkeit thatsächlich zu voller Hoheit über die Territorien entwickelt worden und ungehindert durch das Reich nahmen die Einzelstaaten im Verkehre mit auswärtigen Staaten weitgehende Befugnisse für sich in Anspruch.[4]) Der westphälische Friede sanktionirte, was faktisch bestand und nicht mehr zu ändern war. Er räumte den Einzelstaaten das Recht ein, Bündnisse und Verträge untereinander und mit auswärtigen Staaten zu schließen und verbot lediglich solche Vereinbarungen, welche sich gegen Kaiser und Reich richteten oder in irgendwelcher Weise die in den Reichsgrundgesetzen bestimmten Verbindlichkeiten der Einzelstaaten verletzten.[5])

---

[1]) Vgl. hiezu Gg. Waitz, das Wesen des Bundesstaats (erschienen in der allgem. Monatsschrift f. Wiss. u. Lit. 1853, abgedr. in den Grundzügen der Politik als III. Ausf.), dessen Aufstellungen, einst allgemein anerkannt und nun um so heftiger bekämpft, in der vollständigen Scheidung der beiden Kompetenzsphären gewiß weit über das berechtigte Ziel hinausschießen, speziell in der vorliegenden Frage indeß auf richtigem Grundgedanken sich aufbauen.

[2]) Const. of the U. St. Art. I Sect. 10 § 1: „No state shall enter into any treaty, alliance and confederation“. — Vgl. Rüttimann, das nordamerikanische Bundesstaatsrecht, Bd. II, S. 3.

[3]) Vgl. Annalen „1875“ S. 489 ff. —

[4]) Ausführliches darüber s. bei K. G. Günther, Europ. Völkerrecht in Friedenszeiten mit Anwendung auf die deutschen Reichsstände, und J. J. Moser, Auswärtiges Staatsrecht.

[5]) S. J. P. O. VIII § 2 if. „Cum primis vero jus faciendi inter se et cum ceteris foedera pro sua cujusque conservatione ac securitate singulis statibus perpetuo liberum

Dieser Mangel einer entschiedenen Ordnung des äußeren Staatsrechts war es hauptsächlich, wodurch der Untergang des alten deutschen Reiches bewirkt wurde. Bei Gründung des Deutschen Bundes suchte man daher in den sog. XII Artikeln vom 16. Oktober 1814[1]) die auswärtigen Verhältnisse durch kräftige und wirksame Bestimmungen einheitlich zu regeln. Allein diese Vorschläge gelangten nicht zur Annahme. Statt ihrer wiederholte Art. 11, Abs. 3 der Bundesakte vom 8. Juni 1815 im Wesentlichen die Bestimmungen des Reichsrechts,[2]) während Art. 2 der sog. Schlußakte vom 15. Mai 1820 den völkerrechtlichen Verein der deutschen souveränen Fürsten und freien Städte als eine „in seinen äußeren Verhältnissen in politischer Einheit verbundene Gesammtmacht" proklamirte.

Die Verfassung des neuen Deutschen Reiches hat im Art. 11 die völkerrechtliche Vertretung des Reiches in seiner Gesammtheit geregelt. Ueber die Verhältnisse der Einzelstaaten als solcher zum Auslande, insbesondere über die Frage, ob und inwieweit dieselben auch heute noch zum Abschlusse von Verträgen mit fremden Staaten befugt sind, liegt dagegen in der Reichsverfassung eine Bestimmung nicht vor.

Nun hat aber der Kompetenzvertheilung zwischen Reich und Einzelstaaten überhaupt die volle Staatsgewalt der Einzelstaaten zum Ausgangspunkte gedient, die ja älter sind als das Reich und als souveräne Gemeinwesen bestanden, bevor und als dasselbe gegründet wurde. Ihnen sind daher alle die staatlichen Befugnisse verblieben, welche nicht ausdrücklich durch die Reichsverfassung oder durch spätere kompetenzerweiternde Gesetze ihnen entzogen und der Reichsgewalt überwiesen wurden. Für diese ihre unabhängige Kompetenz streitet die Vermuthung. Selbstverständlich beschränkt sich der angegebene Grundsatz nicht auf die Ordnung der inneren Angelegenheiten des Reiches und seiner Glieder; er findet volle Anwendung auch auf die Theilung der Kompetenz zur Regelung der völkerrechtlichen Beziehungen. Daraus ergibt sich bei dem Mangel einer anderweitigen Festsetzung, daß den Einzelstaaten auch als Gliedern des Reiches der völkerrechtliche Verkehr mit ihren Bundesgenossen sowohl als mit dem Auslande und speziell der Abschluß von Verträgen mit fremden Staaten insoweit freistehen muß, als er nicht durch ausdrückliche Bestimmungen oder durch die zwingende Natur des Gegenstandes dem Reiche als ausschließende Befugniß zugetheilt ist.

Es ist dieser Satz allgemein als unbestreitbar anerkannt und durch eine konstante und unangefochtene Praxis voll bekräftigt, so daß er weiterer Begründung nicht bedarf. Eine Anerkennung desselben bietet die Reichsverfassung selbst in den Bestimmungen des Art. 52, Abs. 3 über die Regelung des eigenen unmittelbaren Verkehrs Bayerns und Württembergs mit ihren dem Reiche nicht angehörenden Nachbarstaaten, sowie in der Verweisung der Art. 50, Abs. 6 und Art. 66, Abs. 1 auf die Postverträge und Militärkonventionen der Einzelstaaten mit Preußen und dem Reiche.

---

esto, ita tamen ne ejusmodi foedera sint contra imperatorem et imperium pacemque ejus publicam vel hanc imprimis transactionem fiantque salvo per omnia juramento, quo quisque imperatori et imperio adstrictus est."

[1]) S. Klüber's Akten des Wiener Kongresses, Bd. I, S. 57, Bd. II, S. 86, 116, 131.

[2]) Art. 11, Abs. 3 cit.: „Die Bundesglieder behalten zwar das Recht der Bündnisse aller Art, verpflichten sich jedoch in keine Bedingungen einzugehen, welche gegen die Sicherheit des Bundes oder einzelner Bundesstaaten gerichtet wären."

§ 2. Der Umfang der Vertragskompetenz des Reiches und der Einzelstaaten.

Hinsichtlich der Gegenstände, welche der Einwirkung der staatlichen Willensmacht unterworfen werden, besteht zwischen den Gebieten der Gesetzgebung und Vertragsschließung im Allgemeinen keine Verschiedenheit. Es ist daher an sich alles, was der Staat überhaupt wollen und thun kann, auch geeignet, zum Gegenstande eines Staatsvertrages gemacht zu werden.[1]) Anderseits kann selbstverständlich der einzelne Staat Verpflichtungen über die Ausübung von Hoheitsrechten, sei es auf dem Gebiete der Rechtsordnung, sei es auf dem Gebiete der Verwaltungsthätigkeit, fremden Mächten gegenüber nur unter der Voraussetzung übernehmen, daß ihm diese Hoheitsrechte überhaupt zustehen.

Für die Bestimmung des Umfangs der Vertragsbefugnisse, welche dem Reiche und den Einzelstaaten zustehen, ergibt sich daraus zunächst der maßgebende Grundsatz, daß jede der beiden Gewalten, Reich und Einzelstaaten, innerhalb des ihr zugetheilten Kreises von Rechten und Aufgaben nach außen hin selbständig und unabhängig ist. Unabhängig freilich nur insoweit, als im Bundesstaate eine Theilung der staatlichen Aufgaben in zwei Gebiete und eine gesonderte Verfolgung derselben bei der innigen Wechselwirkung aller Staatszwecke und Staatseinrichtungen überhaupt möglich ist.[2]) Immer sind die Einzelstaaten auch bei der Regelung ihrer internationalen Beziehungen durch diejenigen Schranken beengt, welche die gesammte Ordnung des Bundesstaats erheischt. Gemäß ihrer staatsrechtlichen Unterordnung unter das Reich ist es ihnen nicht allein verwehrt, mit anderen Staaten des Bundes und des Auslands Verträge abzuschließen, welche gegen die Sicherheit, Existenz oder Integrität des deutschen Reiches oder eines Gliedes desselben oder gegen deren Verfassung, Landesherrn u. s. w. gerichtet sind. Sie haben auch außerdem, soweit sie ihre Beziehungen zu fremden Staaten im Vertragswege selbständig regeln, stets und in allen Punkten ihre Stellung im Reiche und zu demselben genau zu beachten, jede Durchkreuzung der vom Reiche für die Gesammtheit beabsichtigten Maßregeln zu verhüten und insbesondere „jede Stellung und Handlung gegen das Ausland zu meiden, welche dem Reiche gegen dessen Willen eine Verbindlichkeit zum Schutze und damit schließlich vielleicht zum Kriege auflegen könnte.“

In dieser Einschränkung besteht denn der Satz,

daß die Kompetenz zu Vertragsabschlüssen zwischen Reich und Einzelstaaten sich in gleicher Weise vertheile, wie die Gesetzgebungs- und Verwaltungs-Kompetenz der beiden Gewalten überhaupt.

a) Ausschließliche Vertragskompetenz des Reiches.

In allen jenen Angelegenheiten, welche dem ausschließlichen Verfügungsrechte des Reiches unterliegen, können dem angegebenen Grundsatze gemäß auch Staatsverträge nur von der Reichsgewalt allein geschlossen werden.

Hieher gehört:

I. Das Gebiet der gesammten auswärtigen Politik.

Ihre Leitung steht naturgemäß der Gesammtheit zu, welche im Verkehre der Völker als Einheit erscheinen muß und erscheinen will; sie bedarf überdies, sollen ihre Willensakte im internationalen Verkehre der nöthigen Würde und

---

[1]) Vgl. Laband, Bd. II, S. 152 f.

[2]) Vgl. hiezu und zu den folgenden Sätzen Laband, Bd. II, S. 195 ff. und v. Mohl, Reichs-Staats-Recht, S. 301.

Energie nicht entbehren, der Möglichkeit, durch Entfaltung physischer Kraft denselben Nachdruck zu geben. Diese Möglichkeit besitzt nur das Reich, dem allein der Oberbefehl über die bewaffnete Macht und das Recht der Kriegsführung zusteht, es muß daher nothwendig auch die auswärtige Politik des Reiches eine einheitliche und für alle Bundesglieder gemeinschaftliche sein.

Der angegebene Grundsatz äußert sich in folgenden Anwendungen:

1. An der vertragsmäßigen Ordnung allgemeiner Fragen des Völkerrechts und der großen auswärtigen europäischen Politik, an darauf bezüglichen Kongressen und Konferenzen und deren Vereinbarungen kann nur das Reich sich betheiligen. Eine selbständige Vertretung einzelner Gliedstaaten neben dem Reiche oder ohne dasselbe stünde im Widerspruche mit Geist und Inhalt der Reichsverfassung.[1])

2. Das Reich allein ist befugt, mit auswärtigen Mächten Verträge zu schließen, welche die Verwendung der bewaffneten Macht bei gegenwärtigen oder künftigen kriegerischen Verwicklungen betreffen. Dahin gehören Bündnisse, welche die Abwehr von Angriffen — Defensiv-Allianzen — oder die Durchsetzung gewisser Ansprüche — Offensiv-Allianzen — zum Zwecke haben. Auch Verträge über Erhaltung der Neutralität in Beziehung auf anderweite Kriegszustände sowie auf Erhaltung und Herstellung des Friedens gegen Dritte liegen in der ausschließlichen Kompetenz des Reiches, da nur das Reich zu bestimmen vermag, ob es während eines ausgebrochenen Krieges neutral werde bleiben können oder nicht. Jeder Vertragsabschluß eines Einzelstaats auf diesem Gebiete wäre ein Eingriff in die Befugnisse der Reichsgewalt.[2])

3. Der ausschließlichen Verfügungsgewalt des Reiches über Heer und Marine zu Kriegszwecken entsprechend ist auch das Recht des Friedensschlusses in seine Kompetenz allein verwiesen. Den Einzelstaaten ist mit dem jus belli auch das jus pacis entzogen.

II. In Bezug auf die Regelung derjenigen völkerrechtlichen Beziehungen, welche mit der Verfassung des Reichs und mit Gebieten des innern Staatslebens in unmittelbarer Verbindung stehen, besitzt das Reich die ausschließliche Kompetenz in folgenden Richtungen:

1. Es regelt ausschließlich alle Angelegenheiten, welche die Verfassung des Reiches, deren Aenderung und Fortentwicklung, die Organisation der Reichsbehörden, deren Amtsbefugnisse und Pflichten, die Finanzwirthschaft des Reiches und die Verwaltung der Reichsanstalten betreffen. Dieser Grundsatz, anerkannt durch Art. 78 und zahlreiche andere Bestimmungen der Reichsverfassung, ergibt sich aus der Natur der angeführten Angelegenheiten von selbst. Sie können, wie Laband a. a. O. (Bd. II, S. 116 in der Lehre von der Scheidung von Reichsgesetzgebung und Landesgesetzgebung) zutreffend bemerkt, nicht der Machtsphäre eines einzelnen Staates unterliegen, sondern setzen die Verbindung der Einzelstaaten zu einer höheren Einheit, dem Reiche voraus; sie können daher auch nur von dieser höheren Gewalt ihre rechtliche Normirung erlangen.

---

[1]) Vgl. Gg. Meyer, Staatsrechtl. Erört. S. 33.

[2]) Vgl. Schulze, Preuß. Staatsrecht, II, S. 829, wo insbesondere auch der Wegfall des einst von den Reichsständen so vielfach mißbrauchten Rechtes (s. J. P. O. III), deutschen wie fremden Mächten Hilfstruppen zu überlassen und darauf gerichtete Subsidienverträge abzuschließen, hervorgehoben ist.

Als Verfassungsänderung qualifizirt sich insbesondere jede Veränderung des Bundesgebiets, nachdem dasselbe in Art. 1 der RV. umschrieben ist.

Soweit eine solche Veränderung durch Erwerbung außerdeutscher Lande seitens eines Einzelstaates oder durch Abtretung von Gebietstheilen eines solchen an einen außerdeutschen Staat erfolgt,[1]) ist die Führung der Vorverhandlungen und der Abschluß von Verträgen hierüber mit dem fremden Staate zunächst Sache des betreffenden Bundesglieds. Für das Reich erlangen jedoch die von dem Einzelstaate erzielten Vereinbarungen Rechtsbestand nur durch die Genehmigung des Reichs, welche in der Form eines verfassungsändernden Reichsgesetzes zu erwirken ist.[2]) Ob auch durch Vertrag des Reiches mit dem auswärtigen Staate die Genehmigung erfolgen könne — wie das hinsichtlich der zwischen Baden und der Schweiz abgeschlossenen Uebereinkunft wegen Regulirung der Grenze bei Konstanz vom 28. April 1878 durch die Vereinbarung zwischen dem Reiche und der schweizerischen Eidgenossenschaft unterm 24. Juni 1879 (RGBl. 1879, S. 307) geschah — ist um deßwillen bestritten, weil das Reich eine Landeshoheit über das Bundesgebiet nicht besitzt, bei Veräußerungen einzelstaatlicher Gebiete also nicht als Vertragstheil erscheinen kann.[3])

Soweit es sich dagegen um den Beitritt eines neuen Bundesglieds zum Reiche handelt, müßte derselbe durch einen völkerrechtlichen Vertrag des Reiches mit dem neu aufzunehmenden Staate erfolgen. Ein solcher Vertrag bedürfte der Zustimmung des Bundesraths und Reichstags in den Formen der Verfassungsgesetzgebung.[4])

Die Aufnahme fremder Länder als unterworfene Gebiete, über welche der Reichsgewalt die Herrschaft zusteht, ist sowohl auf dem Wege des Vertragsschlusses als der Okkupation durch das Reich denkbar. Die Vereinigung solcher Gebiete mit dem Reiche kann gleichfalls nur unter Beachtung der Formen der Verfassungsgesetzgebung stattfinden.

In Friedensverträgen vermag das Reich selbst ohne die Zustimmung des betreffenden Staates die nothwendige Abtretung von Gebietstheilen des Bundes an einen außerdeutschen Staat wirksam zu vereinbaren.[5])

2. Das Reich hat ausschließlich das Recht, auswärtigen Staaten gegenüber die Gebietshoheit über das ganze Bundesgebiet wahrzunehmen.[6]) Verträge, welche eine Einschränkung derselben zu Gunsten eines außerdeutschen Staates enthalten, insbesondere Verträge über die Bestellung von Staatsservituten, über die Erlaubniß zu Truppendurchmärschen oder zur Stationirung von Kriegsschiffen in deutschen Häfen, sowie Kartell-Konventionen zur Ermög-

---

[1]) Ueber Gebietserwerbungen, welche nicht dem Bundesgebiete einverleibt werden sollen, also eine Veränderung desselben nicht herbeiführen, vgl. die später (unter c) folgenden Ausführungen.

[2]) Vgl. hiezu Laband, Bd. I, S. 187, Mohl a. a. O. S. 21 ff. — Jede freiwillige Verkleinerung des Bundesgebiets erklärt um der Bezeichnung des Bundes als eines „ewigen“ willen für unmöglich Hiersemenzel, Verf. d. Nordd. Bundes, i. s. Bem. zu Art. 1 d. V. Dagegen vgl. Gg. Meyer, Staatsr. Erört., S. 66 ff. Anm.

[3]) Vgl. die Aeußerung des Reichskanzlers im Reichstage 1871, I. Session, (Sten. Ber. S. 95, Spalte 1.)

[4]) S. Gg. Meyer a. a. O. S. 67 und Lehrb. S. 422. Anders beurtheilt die Frage seiner Auffassung des Bundesverhältnisses gemäß Seydel, Kommentar S. 15.

[5]) Vgl. Hiersemenzel a. a. O. S. 5, — Laband, Bd. I, S. 188, — Gg. Meyer, Lehrb. S. 418. — A. A. Seydel, Komment. S. 29.

[6]) Die zutreffende Begründung dieses Satzes gibt Laband, Bd. I, S. 192 ff. Dagegen vergl. Gg. Meyer, Lehrb. S. 178.

lichung von Grenzüberschreitungen behufs Verfolgung von Schmugglern, Forstfrevlern u. s. w., kann für das gesammte Gebiet des Bundes und jeden Theil desselben nur das Reich abschließen. Das Gleiche gilt, dem angegebenen Grundsatze gemäß, von Verträgen über Absperrung des Bundesgebiets oder eines Theiles desselben gegen das Ausland. Verträge der Einzelstaaten, welche einem auswärtigen Staate die Ausübung staatlicher Hoheitsrechte in einem Theile des Bundesgebiets einräumen würden, ständen im Widerspruche mit der Souveränetät des Reiches.

3. Gemäß Art. 4, Ziff. 14 in Verbindung mit Art. 53 der Reichs-Verfassung steht dem Reiche die Gesetzgebung und die unmittelbare Verwaltung hinsichtlich der Kriegsmarine zu und zwar mit vollständigem Ausschlusse der Einzelstaaten. Diesen ist dadurch auch das Recht der Vertragsschließung auf diesem Gebiete gänzlich entzogen.

4. Das Gleiche ergibt sich hinsichtlich der konsularischen Vertretung des Reiches im Auslande aus Art. 4, Ziff. 7 und Art. 56 der RV., durch deren Festsetzungen den Einzelstaaten jede Befugniß genommen ist, mit der konsularischen Vertretung des Reiches zu konkurriren. Anders verhält es sich hinsichtlich der Zulassung fremder Konsuln innerhalb des Reichsgebiets.[1])

Aber nicht allein für diejenigen Gebiete, auf denen mit der Gesetzgebung auch die Verwaltung dem Reiche ausschließlich übertragen ist, fehlt den Einzelstaaten die Befugniß der Vertragsschließung. Auch über jene Gegenstände, hinsichtlich deren ihnen lediglich eine gewisse Selbstverwaltung verblieben ist, dürfen sie Staatsverträge, mit dem Auslande wenigstens, nicht eingehen. Inwieweit die Einzelstaaten auch nach Gründung des Reiches noch die Berechtigung behalten haben, über Gegenstände dieser Art untereinander und mit dem Reiche zu kontrahiren, wird im Folgenden (unter d) darzuthun sein.

Zu den bezeichneten Gegenständen gehören:

5. Das Militärwesen. Art. 4, Ziff. 14 der RV. hat dem Reiche die Kompetenz zur Gesetzgebung über das Militärwesen ohne Beschränkung zugewiesen. Da jedoch der sofortigen Herstellung der Rechtseinheit auf diesem Gebiete durch eine umfassende Bundes-Militär-Gesetzgebung sich erhebliche Schwierigkeiten entgegenstellten, war schon in der Verfassung des Norddeutschen Bundes durch den auch in die Reichsverfassung übergegangenen Artikel 61 die Anordnung getroffen worden, daß in dem ganzen Bundesgebiete die gesammte preußische Militärgesetzgebung einschließlich der für die preußische Armee in Geltung stehenden Militärverwaltungs-Verordnungen mit alleiniger Ausnahme der Militärkirchenordnung ungesäumt einzuführen sei. Durch ein „umfassendes" Militärgesetz sollte dann später die definitive Kodifikation des Militärrechts im verfassungsmäßigen Wege der Gesetzgebung erfolgen.[2])

Dieses „umfassende" Reichsmilitärgesetz ist inzwischen (am 2. Mai 1874) ergangen. Ergänzungen desselben durch die Landesgesetzgebung sind ausgeschlossen.

Aber nicht allein das Gesetzgebungs- und Verordnungsrecht,[3]) auch hervorragende Verwaltungsbefugnisse stehen dem Reiche auf dem Gebiete des Militärwesens zu: Der Oberbefehl in Krieg und Frieden, die Feststellung des Rekrutenbedarfs und des Ausgabe-Etats, die Gliederung und Eintheilung der

---

[1]) Vgl. hierüber die später (unter b) folgenden Bemerkungen.

[2]) Vgl. Laband, Bd. III, S. 12 f. —

[3]) Anderer Ansicht Laband, Bd. III, S. 20; vgl. dagegen Gg. Meyer im Jahrg. 1880 der „Annalen" S. 339 ff.

Kontingente und der Garnisonen, die Ernennung der Höchstkommandirenden, das Recht der Inspektion, die Anlage von Festungen u. s. w.[1]) Eine Vertragsthätigkeit der Einzelstaaten auf diesem Gebiete ist dem angegebenen Grundsatze zufolge als verfassungsmäßig ausgeschlossen zu erachten.

6. Durch Art. 4, Ziff. 2 in Verbindung mit Art. 35 der RV. ist dem Reiche ausschließend zugewiesen die Gesetzgebung über das gesammte Zollwesen sowie über die Besteuerung des im Bundesgebiete gewonnenen Salzes und Tabacks, bereiteten Branntweins und Bieres und aus Rüben oder anderen inländischen Erzeugnissen dargestellten Zuckers und Syrups, endlich über den gegenseitigen Schutz der in den einzelnen Bundesstaaten erhobenen Verbrauchsabgaben gegen Hinterziehung, und über die Maßregeln, welche in den Zollausschlüssen zur Sicherung der gemeinsamen Zollgrenze erforderlich sind. An Verwaltungsbefugnissen auf diesem Gebiete sind dem Reiche nur diejenigen eingeräumt, welche zur Sicherung der gleichmäßigen Durchführung der gemeinsamen Gesetzgebung unerläßlich erscheinen.[2])

7. Der ausschließlichen Gesetzgebung des Reichs unterliegt ferner gemäß Art. 4, Ziff. 10 in Verbindung mit Art. 48 der RV. das Post- und Telegraphenwesen. Auch die Verwaltung der Post und Telegraphie, welche für das gesammte Gebiet des deutschen Reiches als einheitliche Staatsverkehrs-Anstalten eingerichtet werden sollten, ist den Einzelstaaten genommen und dem Reiche unmittelbar unterstellt. Art. 50 der RV. überweist dem Kaiser die Oberleitung des Post- und Telegraphenwesens mit dem Rechte des Erlasses der reglementarischen Festsetzungen und allgemeinen administrativen Anordnungen,[3]) sowie die ausschließliche Wahrnehmung der Beziehungen zu anderen Post- und Telegraphen-Verwaltungen.[4])

Auswärtigen Staaten gegenüber kann hienach den Einzelstaaten des Reiches ein Vertragsrecht selbstverständlich nicht zustehen. Nur zur selbstständigen Regelung des Grenzverkehrs mit benachbarten Staaten sind sie auf Grund der Schlußbestimmung in Ziff. XI des Schlußprotokolls zu dem Vertrage vom 23. November 1870, den Beitritt Bayerns zur Verfassung des deutschen Bundes betr., auch jetzt noch befugt.

8. Lebhaft umstritten ist die Kompetenzfrage hinsichtlich der Regelung des Handelsverkehrs innerhalb des Reichsgebietes wie mit dem Auslande,

---

[1]) Vgl. Art. 63 mit 65 der RV.

[2]) Vgl. Art. 36 Abs. 2 der RV.

[3]) Die Trennung der Gebiete des Gesetzgebungs- und Verordnungsrechtes ist bezüglich des Post- und Telegraphenwesens durch Abs. 2 des Art. 48 (über die unglückliche Redaktion dieses Art. vgl. Laband, II, S. 65 f.) in der Weise erfolgt, daß von der „Gesetzgebung" des Reiches ausgenommen wurden alle diejenigen Gegenstände, deren Regelung nach den in der Norddeutschen Post- und Telegraphenverwaltung maßgebend gewesenen Grundsätzen der reglementarischen Festsetzung oder administrativen Anordnung überlassen war. Die hienach der „reglementarischen Festsetzung" unterliegenden Gegenstände des Postwesens wurden aufgezählt in § 56 des Nordd. Postges. v. 2. November 1867; § 50 des neueren Ges. üb. d. Postwesen v. 28. Okt. 1871 hat diese Aufzählung wiederholt. Die in den Bereich der „administrativen Anordnung" fallenden Gegenstände, deren vollständige Erschöpfung nur schwer durchführbar wäre, sind nicht mit aufgeführt

[4]) Die Verpflichtung des Reiches, bei dem Abschlusse von Post- und Telegraphenverträgen mit außerdeutschen Staaten, zur Wahrung der besonderen Landesinteressen Vertreter der an die betreffenden außerdeutschen Staaten angrenzenden Bundesstaaten zuzuziehen — Ziff. XI des Schlußprot. zu dem Vertrage v. 23. Nov. 1875, betr. den Beitritt Bayerns zur Verfassung des deutschen Bundes (RGB. 1871, S. 23) — betrifft lediglich das bei den Vertragsvereinbarungen zu beachtende Verfahren, nicht die Kompetenzvertheilung.

der Seeschifffahrt und der Organisation eines gemeinsamen Schutzes des deutschen Handels im Auslande, der deutschen Schifffahrt und ihrer Flagge zur See. Mehrfach findet sich die Behauptung,[1]) daß auch für diese Gebiete dem Reiche ein ausschließliches Gesetzgebungsrecht zukomme. Gestützt wird diese Behauptung auf die Bestimmungen der Art. 4, Ziff. 2 und 7, Art 33, 54 und 55 der RV.

Nun hat allerdings Art. 4, Ziff. 2 cit. dem Reiche das Recht der Handelsgesetzgebung zugewiesen, und in Art. 33 d. RV. ist Deutschland als ein Zoll- und Handelsgebiet, umgeben von gemeinschaftlicher Zollgrenze, erklärt. Damit wurde indeß noch nicht eine ausschließende Gesetzgebungskompetenz des Reiches hinsichtlich des Handelswesens festgestellt. Es bezeugt dies (per argumentum e contrario) Art. 35 der RV., der hinsichtlich des in Art. 33 gleichfalls genannten Zollwesens, dem Reiche die Gesetzgebung in vollem Umfange und zu „ausschließlicher" Competenz mit ausdrücklichen Worten überträgt, während eine entsprechende Bestimmung über das Handelswesen sich in der Reichs-Verfassung nicht findet.

Anlangend die Schifffahrt, ist in Art. 54, Abs. 1 cit. in ähnlicher Weise ausgesprochen, daß die Kauffahrteischiffe aller Bundesstaaten eine einheitliche Handelsmarine bilden. Ein allgemeines und ausschließliches Recht des Reichs zur gesetzlichen Regelung der Seeschifffahrt ist indeß weder hiedurch[2]) noch durch die folgenden Bestimmungen des Art. 54 festgestellt.

Nur die Auflage anderer oder höherer Abgaben auf fremde Schiffe oder deren Ladungen, als von den Schiffen der Bundesstaaten oder deren Ladungen zu entrichten sind, ist durch Abs. 6 des Art. 54 dem Reiche ausdrücklich mit dem Charakter der Ausschließlichkeit zugewiesen.[3]) Daß derartige Abgaben auch auf dem Wege vertragsmäßiger Regelung zwischen deutschen Bundesstaaten und außerdeutschen Mächten nicht stipulirt werden können, ist dadurch allem Zweifel entrückt.

Auch hinsichtlich der in Abs. 2 des Art 54 aufgeführten Punkte — Bestimmung des Verfahrens zur Ermittlung der Ladungsfähigkeit der Seeschiffe, Regelung der Ausstellung der Meßbriefe sowie der Schiffszertifikate und Feststellung der Bedingungen, von welchen die Erlaubniß zur Führung eines Seeschiffs abhängig ist,[4]) — mag mit Rücksicht auf den gesammten Inhalt des Art. 54 die Gesetzgebung der Einzelstaaten als ausgeschlossen angenommen werden, obschon der Wortlaut der citirten Anordnung diesen Ausschluß weit weniger bestimmt erkennen läßt, als jener des Abs. 6 ebenda

Für alle übrigen Punkte dagegen ist auch auf diesem Gebiete nach der Verfassung des Reiches die Gesetzgebung der Einzelstaaten solange und soweit noch zuständig geblieben, solange und soweit nicht die Reichsgesetzgebung ordnend eingegriffen hat. Für die vertragsmäßige Regelung dieser Punkte gelten daher nach den Festsetzungen der Verfassung die im Folgenden (unter b) darzulegen-

---

[1]) Vgl. Thudichum, Verf. des Nordd. Bundes und des Zollver, S. 236, — Schulze, Preuß. Staatsr. S. 811.

[2]) Vgl. Seydel, Komm. S. 208: „Mit dem Ausdrucke „bilden eine einheitliche Handelsmarine," ist rechtlich wohl nicht mehr bezeichnet, als daß die bundesangehörigen Schiffe in allen Bundesstaaten gleich behandelt werden und daß das Reich gewisse Verhältnisse der Handelsmarine einheitlich regelt."

[3]) Vgl. Art. 54, Abs. 6 cit.: „Auf fremde Schiffe oder deren Ladungen andere oder höhere Abgaben zu legen, ... steht keinem Einzelstaate, sondern nur dem Reiche zu."

[4]) Vgl. Laband, Bd. II, S. 116.

den Grundsätze. Zuzugeben ist allerdings, daß durch die bereits geübte Thätigkeit des Reiches im Wege der Gesetzgebung sowohl als der Vertragsschließung der Ausübung der verfassungsmäßig konkurrirenden Befugnisse der Einzelstaaten nahezu aller Boden entzogen ist.

Die Flagge der Kriegs- und Handelsmarine endlich ist durch Art. 55 der RV. verfassungsmäßig festgestellt. Jede Aenderung dieser Bestimmung ist eine Verfassungsänderung, zu der selbstverständlich nur das Reich zuständig ist.

b) Konkurrirende Vertragskompetenz des Reiches und der Einzelstaaten.

Auf einer Reihe von Gebieten konkurriren die Befugnisse der Einzelstaaten mit denen des Reiches in der Weise, daß das Reichsrecht dem Landesrechte unbedingt vorgeht.[1])

Solange und soweit das Reich von der ihm auf diesen Gebieten zustehenden Befugniß der gesetzlichen (oder vertragsmäßigen) Regelung keinen Gebrauch gemacht hat, solange und soweit bleibt das Verfügungsrecht der Einzelstaaten aufrecht erhalten.[2]) Solange und soweit vermögen diese daher, Gegenstände dieser Art ebensowohl durch Staatsverträge wie durch Gesetze zu ordnen.

Dabei gilt die zweifache Regel:

a) Verträge der Einzelstaaten mit auswärtigen Mächten sind von Anfang an nichtig, soweit sie bestehenden Reichsgesetzen oder Staatsverträgen des Reiches zuwiderlaufen.

b) Sie werden nachträglich hinfällig — und zwar, soweit nicht Verträge in Frage stehen, welche vor Gründung des Reiches bezw. des Norddeutschen Bundes eingegangen wurden, auch völkerrechtlich —, sobald ein damit unverträgliches Gesetz oder ein damit unvereinbarer Staatsvertrag des Reiches in's Leben tritt.

Die Begründung dieser Regel ergibt sich von selbst: Nachdem Reichsgesetze und Reichsverträge den Landesgesetzen unbedingt vorgehen, müssen sie auch den Landesverträgen vorgehen. Andernfalls wäre jedem Gliedstaate die Möglichkeit gegeben, durch das Mittel der Staatsverträge der Einwirkung einer vom Reiche beabsichtigten Gesetzgebung auf sein Bereich zuvorzukommen und sie zu vereiteln.

Eine ausdrückliche Aufhebung der älteren Landesstaatsverträge in dem der zweiten Regel zu Grunde liegenden Falle erscheint dem Reiche gegenüber nie, dem Mitkontrahenten gegenüber nur hinsichtlich jener Verträge erforderlich, welche vor Gründung des Reichs bezw. des Norddeutschen Bundes abgeschlossen wurden. In allen übrigen Fällen verlieren die Landesstaatsverträge und alle auf Grund derselben von den Einzelstaaten erlassenen Vorschriften ipso jure ihre Giltigkeit, sobald das Reich durch Gesetz oder Vertrag eine andere Vorschrift sanktionirt.

---

[1]) Vgl Art. 2 der RV. und dazu insbesondere Laband, Bd. II, S. 109 und Heinze, das Verhältniß des Reichsstrafrechts zu dem Landesstrafrechte, vorzügl. S. 21—30.

[2]) Vgl. Ziff. VI des Schlußprot. z. d. Vertr. mit Bayern v. 23. Nov. 1870: „Als unbestritten wurde von dem Königl. Preuß. Bevollmächtigten zugegeben, daß selbst bezüglich der der Bundes-Legislative zugewiesenen Gegenstände die in den einzelnen Staaten geltenden Gesetze und Verordnungen in so lange in Kraft bleiben und auf dem bisherigen Wege der Einzelgesetzgebung abgeändert werden können, bis eine bindende Norm vom Bunde ausgegangen ist.“

Der auswärtige Mitkontrahent kann sich über Vertragsverletzung in solchem Falle nicht beklagen. „Jeder auswärtige Staat kennt die rechtliche Lage der deutschen Einzelstaaten oder muß sich vor dem Abschlusse eines Vertrags mit ihnen diese Kenntniß verschaffen.[1]) Wenn er sich trotzdem darauf einläßt, mit ihnen ein solches Rechtsgeschäft abzuschließen, so weiß er auch, daß sein Gegenkontrahent sich gar nicht anders verpflichten kann als unter dem selbstverständlichen Vorbehalte, daß die von ihm ertheilten Zusicherungen mit den verfassungsmäßigen Befehlen des Reiches sich nicht im Widerspruche befinden und daß er durch den Erlaß eines solchen Befehls in die rechtliche Unmöglichkeit versetzt werden kann, den von ihm abgeschlossenen Staatsvertrag noch weiter zu erfüllen." [Laband, a. a. O., Bd. II, S. 196 f.]

Daß hieraus sehr schwierige und nachtheilige Verhältnisse, Störungen der einheitlichen auswärtigen Politik des Reiches und selbst Konflikte mit dem Auslande entstehen können, ist nicht zu leugnen. An dem Rechte wird dadurch nichts geändert. Wohl aber wird durch die Gefahr derartiger Störungen den Einzelstaaten die ernste Mahnung nahe gelegt, bei allen ihren Vertragsschließungen die größere oder geringere Voraussichtlichkeit eines bindenden Vorgehens der Reichsgewalt nicht aus den Augen zu verlieren und gegebenen Falls vor dem Abschlusse der bezüglichen Verträge, ja schon vor der Eröffnung von Unterhandlungen sich mit der Reichsregierung in das Benehmen zu setzen.

Zweckmäßiger allerdings hätte die Verfassung, wollte sie einmal ein konkurrirendes Recht der Vertragsschließung den Einzelstaaten belassen, denselben die Verpflichtung auferlegt, in allen derartigen Verträgen mit fremden Staaten das dem Reiche zustehende Recht der Abänderung und Aufhebung ausdrücklich vorzubehalten, um späteren Konflikten vorzubeugen.[2])

Andererseits ist zu erwarten, daß mit der fortschreitenden Entwicklung des Reiches diejenigen Gegenstände, welche einer dauernden internationalen Regelung bedürfen, allmählig und stetig aus der konkurrirenden Vertragszuständigkeit der Einzelstaaten in die ausschließende Zuständigkeit des Reiches übergeleitet werden, so daß eine naturgemäße Scheidung der beiden Kompetenzen von selbst zu Tage treten wird. Ist ja doch schon durch die bisherige Thätigkeit der Reichsgesetzgebung das konkurrirende Vertragsrecht der Einzelstaaten für einen großen Theil des in Frage stehenden Gebietes ganz oder zum größten Theile gegenstandslos geworden!

Die wichtigsten diesbezüglichen Bestimmungen werden im Folgenden bei Aufzählung der betreffenden Materien genannt werden. Eine Darstellung des gegenwärtigen Rechtszustandes im Reiche sollte damit selbstverständlich nicht versucht werden.

Der konkurrirenden Vertragsgewalt des Reiches und der Einzelstaaten in der skizzirten Weise unterliegt die große Reihe von Angelegenheiten, hinsichtlich deren Art. 4 der VU. dem Reiche ein Gesetzgebungs- und Aufsichtsrecht zugewiesen hat, ohne den Einzelstaaten diese Befugniß zu entziehen, — mit Aus-

---

[1]) Der Satz Ulpian's (l. 19 D. d. r. j.): „Qui cum alio contrahit vel est vel debet esse non ignarus conditionis ejus" findet auch im Verkehre der Staaten begründete Anwendung.

[2]) Die gleiche Absicht lag der immerhin noch nicht völlig zureichenden Bestimmung zu Grunde, welche § 9 des Frankfurter Reichsverfassungsprojektes vom 29. März 1849 traf: „Alle Verträge nicht rein privatrechtlichen Inhalts, welche eine deutsche Regierung mit einer anderen deutschen oder nichtdeutschen abschließt, sind der Reichsgewalt zur Kenntnißnahme und, insoferne das Reichsinteresse dabei betheiligt ist, zur Bestätigung vorzulegen." — Vgl. hiezu Thudichum a. a. O. S. 250. —

nahme der im Vorausgegangenen (unter a) aufgeführten Gegenstände, welche durch andere Bestimmungen der RV. der ausschließenden Kompetenz des Reiches unterstellt wurden.

Gegenstände der konkurrirenden Vertragsgewalt sind somit:

1. Nach Ziff. 1 des Art. 4 die Bestimmungen über Freizügigkeit, Heimats- und Niederlassungsverhältnisse, Staatsbürgerrecht, Paßwesen und Fremdenpolizei, über den Gewerbebetrieb einschließlich des Versicherungswesens, über die Kolonisation und die Auswanderung nach fremden Ländern.[1])

Zur Regelung dieser Angelegenheiten sind bereits zahlreiche reichsgesetzliche Anordnungen ergangen, welche größtentheils der einzelstaatlichen Thätigkeit bestimmte Schranken setzten, ohne dieselbe völlig auszuschließen. So das Gesetz über Erwerbung und Verlust der Bundes- und Staatsangehörigkeit vom 1. Juni 1870, — das Gesetz über die Freizügigkeit vom 1. November 1867, das Gesetz über die Aufhebung der polizeilichen Beschränkungen der Eheschließung vom 4. Mai 1868, das Gesetz über das Paßwesen vom 12. Oktober 1867 u. a. m.

Insbesondere hinsichtlich des Gewerbebetriebs hat die Reichsgewerbeordnung vom 21. Februar 1869 einschließlich ihrer Novellen durch die Anerkennung des Prinzips der Gewerbefreiheit und durch eine Kette von Detailbestimmungen die entgegenstehenden landesgesetzlichen Vorschriften aufgehoben und den Einzelstaaten die Befugniß zum ferneren Erlasse solcher entzogen. Sie hat jedoch gleichzeitig für verschiedene Gebiete die in den Landesgesetzen bestehenden Beschränkungen aufrecht erhalten und ebenso die reichsgesetzlichen Bestimmungen auf eine Reihe von Gewerben als nicht anwendbar erklärt. Solange die Regelung dieser Gewerbebetriebe nicht von Reichswegen erfolgt, bleiben die bisherigen Befugnisse der Einzelstaaten auch fernerhin bestehen.[2])

Die gewerbepolizeiliche Verwaltungsthätigkeit ist fast ausnahmslos den Einzelstaaten übertragen; die Verwaltungsthätigkeit des Reiches beschränkt sich auf die Führung der Oberaufsicht über die Thätigkeit jener. Auch der Erlaß von Verwaltungsvorschriften zur Ausführung der den Gewerbebetrieb betreffenden Reichsgesetze, im Allgemeinen dem Bundesrathe zugewiesen, ist in verschiedenen Fällen den Einzelstaaten vorbehalten.[3])

2. Nach Ziff. 2 und 7 des Art. 4 die Handelsgesetzgebung, sowie die Organisation eines gemeinsamen Schutzes des deutschen Handels im Auslande und der deutschen Schifffahrt — mit Ausnahme der in Art. 54 der Reichsverfassung dem Reiche zur ausschließenden Kompetenz zugewiesenen Gegenstände.[4]) Die konsularische Vertretung im Auslande ist ausschließliche Reichssache. Dagegen ist den Einzelstaaten das Recht, auswärtige Konsuln bei sich zu empfangen und für ihr Gebiet mit dem Exequatur zu versehen, durch die Reichsverfassung nicht entzogen, vielmehr durch Ziff. XII des Schlußprot. zu dem Vertrage mit Bayern vom 23. November 1870 ausdrücklich aufrecht erhalten. Nicht minder kann aber auch der Kaiser fremden Konsuln das Exequatur für das ganze Reichsgebiet ertheilen.[5])

[1]) Verträge des Reiches über Gegenstände dieser Art s. RGBl. 1873, S. 55, 1874, S. 99, 1877, S. 3, Nordd. BGBl. 1868, S. 228, RGBl. 1875, S. 155, 475, 719 u. a. a. O. — Vgl. auch Jacobi, die Gewerbegesetzgebung im D. R. S. 456 ff.

[2]) Vgl. Laband, II, S. 456 ff.

[3]) Vgl. ebenda S. 478.

[4]) Vgl. hierüber die früheren Ausführungen unter a Ziff. 8.

[5]) Vgl. Thudichum a. a. O. S. 346 f. — Hieher bezügliche Verträge des Reiches s. RGBl. 1872, S. 95, 211, 254, — 1873, S. 351, — 1880, S. 21, — 1881, S. 123, 155 u. a.

3. Nach Ziff. 3 des Art. 4 die Ordnung des Maß- und Gewichtssystems, des Münzsystems, sowie die Feststellung der Grundsätze über Emission von fundirtem und unfundirtem Papiergeld.

Für diese Gebiete ist die einheitliche Ordnung durch die Reichsgesetzgebung erfolgt.

So ist a) durch die Maß- und Gewichtsordnung vom 17. August 1868 für ganz Deutschland die Maß- und Gewichtseinheit eingeführt und gesichert worden. In allen künftigen Gesetzen und Verordnungen der Einzelstaaten haben nach der Bestimmung jenes Reichsgesetzes die zur Bezeichnung der Maß- und Gewichtsgrößen verwendeten Ausdrücke kraft Rechtssatzes denjenigen Sinn, welchen das Reichsgesetz ihnen beilegt; neue Definitionen von Maß- und Gewichtsbezeichnungen dürfen neben jenen des Reiches hinfort nicht mehr aufgestellt werden. Ebenso ist den Einzelstaaten die Eichung anderer als der reichsgesetzlich zugelassenen Maße und Gewichte untersagt, den Unterthanen der Gebrauch anderer als der obrigkeitlich geeichten Maße und Gewichte verboten.[1])

b) Das Münzgesetz vom 9. Juli 1873 hat an die Stelle der in Deutschland geltenden Landeswährungen die Reichsgoldwährung gesetzt, mit deren gesetzlichem Eintritte alle einzelstaatlichen Rechtssätze über das Münzsystem aufgehoben wurden. Den Einzelstaaten ist es fortan verwehrt, Geld zu schaffen, insbesondere neben der für das ganze Reichsgebiet geltenden Reichswährung eine für ihr Landesgebiet geltende Landeswährung einzuführen.[2])

Auch das Verbot des Umlaufs fremder Münzen, sowie der Erlaß von Verwaltungsvorschriften (Instruktionen) über die Annahme bezw. Zurückweisung fremder, im Umlaufe befindlicher Gelder ist um der Uebereinstimmung des Verfahrens willen dem Reiche ausschließend vorbehalten.[3])

Das Münzmonopol, d. h. die ausschließliche Befugniß zur Herstellung der Reichsmünzen, ist den Einzelstaaten verblieben.[4])

c) Die Emission von Papiergeld ist den Einzelstaaten durch RG. vom 16. Juni 1870, bezw. 30. April 1874 nur nach vorgängiger Erholung der Erlaubniß des Reichs und Ertheilung derselben in Form eines Reichsgesetzes gestattet. Ebenso kann die Befugniß, Geldpapiere zu emittiren, nur durch ein vom Reiche (im Wege der Gesetzgebung) ertheiltes Privilegium erworben werden.[5])

4. Nach Ziff. 4 des Art. 4 die allgemeinen Bestimmungen über das Bankwesen.

Sie sind getroffen durch das Bankgesetz vom 14. März 1875 (RGBl. S. 177).[6])

5. Nach Ziff. 5 und 6 des Art. 4 die Erfindungspatente und der Schutz des geistigen Eigenthums überhaupt.[7])

Den Patentschutz hat das Reich in einer Reihe von Spezialgesetzen je nach den Arten der zu schützenden geistigen Produkte durchgeführt, zu dem

---

[1]) Ueber das Verhältniß der internationalen Meterkonvention vom 20. Mai 1875 zur reichsgesetzlichen Ordnung des Maß- und Gewichtssystems s. Laband, Bd. II, S. 446 f., Anmerkung.

[2]) Vgl. Laband, S. 416 ff.

[3]) Münzges. Art. 13, Ziff. 1 und 2.

[4]) Vgl. Laband, Bd. II, S. 414.

[5]) Vgl. ebenda, Bd. II, S. 436.

[6]) Vgl. ebenda, Bd. II, S. 380 ff., 401 ff.

[7]) Darauf bezügl. Vereinbarungen des Reiches s. RGBl. 1872, S. 106, 258, 293, — 1873, S. 337, — 1875, S. 200, 301, — 1879, S. 123, ferner BGBl. 1869, S. 293, RGBl. 1881, S. 171 u. a.

Schutze neuer Erfindungen insbesondere, welche eine gewerbliche Verwerthung gestatten, durch das Patentgesetz vom 25. Mai 1877 eine besondere Reichsbehörde, das Patentamt, ins Leben gerufen. Seit dem Inkrafttreten dieses Gesetzes (1. Juli 1877) ist den Einzelstaaten die Befugniß entzogen, Patente zu ertheilen oder die Dauer ertheilter Patente zu verlängern; dagegen sind die vorher verliehenen Patente in Kraft geblieben.[1])

6. Nach Ziff. 8 des Art. 4 das Eisenbahnwesen und die Herstellung von Land- und Wasserstraßen im Interesse der Landesvertheidigung und des Verkehrs.[2])

Ueber die Herstellung einer einheitlichen Ordnung des Eisenbahnwesens im Reichsgebiete enthält Abschnitt VII der Reichsverfassung eine Anzahl höchst wichtiger Grundsätze. Die Gesetze selbst jedoch, durch welche diese einheitliche Ordnung verwirklicht werden sollte, sind noch nicht erlassen.

Die Ausübung der auf das Eisenbahnwesen bezüglichen Hoheitsrechte ist daher gegenwärtig noch fast unbeschränkt den Einzelstaaten überlassen.[3])

7. Nach Ziff. 9 des Art. 4 die Flößerei und der Schifffahrtsbetrieb auf den mehreren Staaten gemeinsamen Wasserstraßen und der Zustand der letzteren, sowie die Fluß- und sonstigen Wasserzölle, — deßgleichen die Seeschifffahrtszeichen (Leuchtfeuer, Tonnen, Baaken und sonstigen Tagesmarken).[4])

Die Thätigkeit der Reichsgesetzgebung auf diesem Gebiete beschränkte sich bisher im Wesentlichen auf die Regelung bezw. Beseitigung bestehender Binnenzölle.

8. Nach Ziff. 11 und 12 des Art. 4 die Bestimmungen über die wechselseitige Vollstreckung von Erkenntnissen in Zivilsachen und Erledigung von Requisitionen überhaupt, sowie über die Beglaubigung von öffentlichen Urkunden,[5]) — sodann nach dem Reichsgesetz vom 20. Dez. 1873, betr die Abänderung der Nr. 13 des Art. 4 der RV., das gesammte bürgerliche Recht, das Strafrecht und das gerichtliche Verfahren.[6])

Unter den zahlreichen auf Grund dieser Bestimmungen erlassenen Reichsgesetzen sind hier — nächst dem BG. vom 5. Juni 1869, betr. die Einführung der allgemeinen deutschen Wechselordnung, der Nürnberger Wechselnovellen und des allgemeinen deutschen Handelsgesetzbuches als Bundesgesetze, dann dem Strafgesetzbuche für den Nordd. Bund bezw. das deutsche Reich vom 31. Mai 1860 und 26. Febr. 1876 [7]) — vor allem die Reichsjustizgesetze vom Jahre 1877 zu erwähnen.

---

[1]) Vgl. Laband, Bd. II, S. 468 ff.

[2]) Vgl. hiezu die im RGBl. 1871, S. 376, 1872, S. 39, 353 und 362 veröffentlichten Verträge. — Verträge mit auswärtigen Staaten über die Herstellung von Eisenbahnverbindungen, in denen zu Gunsten des Auslandes Beschränkungen der Gebietshoheit zugestanden werden sollen, sind nach einem früher angegebenen Grundsatze (s. oben unter a Z. 4) ausschließend Reichssache. (Vgl. Laband, Bd. I, S. 195).

[3]) Vgl. Laband, Bd. II, S. 358 ff.

[4]) RG. v. 3. März 1873, betr. einen Zusatz zu Art. 4 N. 9 d. RV.

[5]) Vgl. hiezu das RG. v. 1. Mai 1878, betr. die Beglaubigung öffentl. Urkunden, sowie u. a. den Vertrag zw. dem Deutschen Reich und Oesterreich vom 25. Febr. 1880. (RGBl. 1881, S. 3.)

[6]) Eine „Sammlung von Staatsverträgen des deutschen Reichs," welche Gegenstände der Rechtspflege behandeln], veranstaltet von Dr. Julius Staudinger, ist im Verlage der Beck'schen Buchhandlung in Nördlingen in jüngster Zeit erschienen.

[7]) Vgl. hierüber die gründlichen Untersuchungen in der bereits cit. Schrift R. Heinze's „Das Verhältniß des Reichs-Strafrechts zu dem Landesstrafrechte."

Durch sie hat das Reich von seiner Zuständigkeit zur Regelung des gerichtlichen Verfahrens ausgiebigen Gebrauch gemacht und durch die Gleichmäßigkeit der Organisation und die Einheit der Prozeßordnung alle deutschen Gerichte zu einem Gesammtorganismus der Rechtspflege im Reiche verbunden. Die Reichsgesetzgebung hat indeß nur die Grundzüge der zur Durchführung der einheitlichen Prozeßordnung erforderlichen Organisation der Justizbehörden festgestellt; die Durchführung der Gerichtseinrichtungen im Einzelnen wurde den Bundesstaaten vorbehalten.

Die Gerichtsherrlichkeit ist getheilt zwischen Reich und Einzelstaaten, — für das Reichsgericht ausschließlich jenen, für alle übrigen deutschen Gerichte den Einzelstaaten überwiesen.[1])

9. Nach Ziff. 15 des Art. 4 die Maßregeln der Medizinal- und Veterinärpolizei.

Auf dem Gebiete des Medizinalwesens beschränkt sich die bisherige Thätigkeit der Reichsgesetzgebung auf die Regelung der Approbation der Aerzte und Apotheker, sowie auf die Feststellung des Erfordernisses der Approbation für Hebammen.[2])

Auf dem Gebiete der Veterinärpolizei bethätigte sich die Reichsgesetzgebung in der Regelung des Verfahrens zur Abwehr und Unterdrückung übertragbarer Seuchen der Hausthiere, insbesondere der Rinderpest.[3])

10. Nach Ziff. 16 des Art. 4 die Bestimmungen über die Presse und das Vereinswesen.

Das Preßrecht ist für das ganze Reichsgebiet einheitlich geregelt durch das Preßgesetz vom 7. Mai 1874. Dagegen ist eine reichsgesetzliche Regelung des Vereinswesens bis jetzt noch nicht erfolgt.

Eine konkurrirende Vertragsbefugniß des Reiches und der Einzelstaaten mag endlich auch konstatirt werden hinsichtlich des Schutzes der Deutschen im Auslande, der durch Art. 3 der RV. dem Reiche zur Pflicht gemacht ist, während den Einzelstaaten wohl nicht benommen werden sollte, auch ihrerseits für ihre Angehörigen im Auslande möglichst zu sorgen. Die Bethätigung dieses Schutzes wird indeß von Seite der Einzelstaaten nicht sowohl durch Vertragsschließungen als vielmehr durch ihre Gesandtschaften zu erfolgen haben, deren Bestehen neben den Reichsgesandtschaften ja eben eine Anerkennung und Anwendung jenes ersten Satzes in sich schließt.

c) Ausschließliche Vertragskompetenz der Einzelstaaten.

Ueberall, wo es an einem die Kompetenz des Reiches begründenden ausdrücklichen Rechtssatze fehlt, tritt die ausschließliche Verfügungskompetenz der Einzelstaaten ein.

In allen derartigen Fällen ist denn auch die ausschließliche Vertragsgewalt der Einzelstaaten begründet. Das Reich kann über Angelegenheiten dieser Art überhaupt nicht, also auch nicht durch völkerrechtliche Verträge verfügen.

Die gegentheilige Behauptung v. Mohl's,[4]) daß sich das Recht des Kaisers zu Verhandlungen und Abschließungen solcher Verträge nicht auf den Kreis derjenigen Gegenstände beschränke, welche durch die Verfassung der

---

[1]) Vgl. Schulze, Lehrb. d. d. StR., I. Buch, S. 552 ff.

[2]) Vgl. die Gewerbeordnung v. 21. Juni 1869, §§ 29, 30, 128 ff.

[3]) Vgl. das RG. v. 7. April 1869, Maßregeln gegen die Rinderpest betr., und das RG. vom 23. Juni 1880, die Abwehr und Unterdrückung von Viehseuchen betr.

[4]) S. dessen Reichsstaatsrecht S. 305 f.

Reichsgesetzgebung zugewiesen sind, daß jener vielmehr stets innerhalb seiner Befugniß handle, wenn nur Inhalt und Zweck eines von ihm abgeschlossenen Vertrags innerhalb der Aufgaben des Bundes liege, hebt die gesetzlichen Kompetenzen zwischen Reich und Einzelstaaten völlig auf. Der Versuch Mohl's, diese Behauptung durch den Hinweis auf die Bestimmung des Art. 11, Abs. 3 der RV. zu rechtfertigen, als ob diese den Verträgen über Gegenstände der Reichsgesetzgebung solche über Gegenstände der Landesgesetzgebung gegenüberstelle und für letztere die kaiserliche Genehmigung stillschweigend als genügend erkläre, kann, wie später zu zeigen sein wird, nicht als geglückt erachtet werden.

Auch dem Oberaufsichtsrechte des Reiches sind die Einzelstaaten bei völkerrechtlichen Vereinbarungen über die hieherbezüglichen Angelegenheiten nicht unterworfen, d. h. wenigstens insoferne, als ihre Vereinbarungen an keinerlei Bestätigung oder Sanktion durch die Reichsgesetzgebung gebunden sind.

Der unabhängigen, ausschließlichen Kompetenz der Einzelstaaten unterliegen insbesondere:

1. Die Organisation der Einzelstaaten selbst, die Normirung des Thronrechts, der politischen Wahlrechte, der Beamtenverfassung, der Provinzial-, Kreis- und Gemeindeverfassung. [1])
2. das gesammte Schul- und Unterrichtswesen, das Kirchen- und Stiftungswesen. [2])
3. Die Landesfinanzwirthschaft, insbesondere die Landessteuern.

Eine Erweiterung des Gebietes eines Einzelstaates kann zwar, wie bereits oben (unter a, II, Z. 1) hervorgehoben wurde, durch einen selbständigen Akt der betreffenden Staatsgewalt nicht mit der Wirkung erfolgen, daß der neu erworbene Gebietstheil in den Reichsverband eintritt, vielmehr ist zu dem Eintritte in den Reichsverband die Zustimmung des Reichs erforderlich. Wohl aber sind die Einzelstaaten rechtlich befugt, Gebietstheile fremder Staaten in der Weise selbständig zu erwerben, daß die neuen Erwerbungen außerhalb des Reichsverbandes bleiben. Die Behauptung, daß eine derartige Erweiterung der Einzelstaaten mit den Bestimmungen der Reichsverfassung unvereinbar sei, [3]) ist als begründet nicht erweislich. Allerdings aber ist zuzugeben, daß die Stellung eines Bundesglieds, das nur mit einem Theile seines Gebietes dem Reiche angehörte, eine anomale sein würde und dauernd vermieden werden sollte. [4])

d. Verträge der Einzelstaaten unter sich und mit dem Reiche.

In den bisherigen Erörterungen ist wiederholt darauf hingewiesen worden, daß das Vertragsrecht der einzelnen Staaten über die ihnen zur gesetzlichen Ordnung überlassenen Gegenstände sich nicht auf den Abschluß von Vereinbarungen mit auswärtigen Staaten beschränke, sondern auch auf den Verkehr der einzelnen Bundesstaaten unter sich und mit dem Reiche sich beziehe, wie denn in der That eine Reihe der aufgeführten konkurrirenden und ausschließlichen Befugnisse der Einzelstaaten eine Regelung im Wege des inter-

[1]) Vgl. hiezu J. v. Held, die Verf. ds. d. R., ein Beitrag zu deren Kritik, S. 74 f.

[2]) Ueber die Frage, ob und inwieweit sich das Gesetzgebungsrecht des Reiches über die Vereine auch auf die Kirchengesellschaften erstrecken könne, s. Seydel, Komm. S. 80 f.

[3]) Dies behaupten Mohl a. a. O. S. 21 ff. und Gg. Meyer, Erört. S. 68, Lehrb. S. 423.

[4]) Insoweit treffen die auf politischen Erwägungen beruhenden Deduktionen Mohl's zu. Seine weitergehenden Aufstellungen werden gleich jenen Meyer's widerlegt durch die thatsächliche Stellung des Großherzogthums Hessen im nordd. Bunde. — Vgl. Laband, Bd. I, S. 187, Hiersemenzel a. a. O. (Bem. z. Art. 1 d. V.)

nationalen Verkehrs ihrer Natur nach ausschließen, wohl aber zu Vertragsschließungen zwischen den Gliedstaaten des Reiches untereinander und mit dem Gesammtstaate Anlaß geben mögen.[1])

Es ergibt sich das Fortbestehen des einzelstaatlichen Vertragsrechtes auch nach dieser Richtung gleich den Vertragsbefugnissen der Einzelstaaten überhaupt aus der einfachen Thatsache, daß weder in der Reichsverfassung noch in einem späteren Gesetze seine Entziehung bestimmt worden ist. Daß auch in diesem Kreise ihrer Thätigkeit die Einzelstaaten allen jenen Schranken unterworfen sind, welche ihnen in der Ordnung ihrer auswärtigen Beziehungen überhaupt durch ihre Stellung zum Reiche und zu den übrigen Bundesgliedern auferlegt sind, bedarf nach den früheren Ausführungen keiner besonderen Hervorhebung, und ebenso kann es keinem Zweifel unterliegen, daß auch Verträge dieser Art gemäß Art. 2 der RV. ihre Geltung verlieren, sobald das Reich die in den Verträgen behandelten Angelegenheiten gesetzlich ordnet.

Aber nicht allein hinsichtlich jener Gegenstände, welche der einzelstaatlichen Gesetzgebung, sei es ausschließlich, sei es konkurrirend mit der Reichsgesetzgebung, überlassen sind, besteht das auf den vorbezeichneten engeren Kreis beschränkte Vertragsrecht der Einzelstaaten. Sie haben dies Recht auch auf denjenigen Gebieten, welche ihrer gesetzgebenden Gewalt gänzlich entzogen und ausschließlich dem Bereiche der Reichsgesetzgebung zugewiesen sind, der Verwaltungsthätigkeit der Einzelstaaten aber noch einen gewissen Spielraum bieten.

Ueber die Ausübung der ihnen auf diesen Gebieten verbliebenen Verwaltungsbefugnisse können die Einzelstaten zwar nicht mit dem Auslande, wohl aber unter sich und mit dem Reiche kontrahiren.[2])

Dieser Satz hat in der Reichsverfassung selbst an mehreren Stellen ausdrückliche Anerkennung gefunden: so für das Post- und Telegraphenwesen in Art. 50, Abs. 6, für das Militärwesen in Art. 66, Abs. 1 derselben.[3]) Auch durch thatsächliche Uebung haben die Einzelstaaten längst und reichlich von den eingeräumten Befugnissen Gebrauch gemacht. Durch zahlreiche Post- und Telegraphenverträge und Militärkonventionen zwischen Preußen bezw. dem Reiche einerseits und einzelnen Bundesstaaten anderseits[4]) haben die letzteren ihnen verfassungsmäßig zustehende Befugnisse auf Preußen bezw. den Kaiser übertragen oder über die Ausübung der ihnen verbliebenen Befugnisse besondere Verabredungen getroffen.

Zu den in Frage stehenden Verwaltungsbefugnissen der Einzelstaaten gehören insbesondere:

---

[1]) Zu den im Vorausgegangenen nicht hervorgehobenen Gegenständen, deren Erledigung durch derartige Vertragsschließungen zu bethätigen ist, gehört u. a. die Veränderung der Binnengrenzen der einzelnen Staatsgebiete, deren gegenseitige Abtretung den Bundesstaaten ohne die Bedingung der Zustimmung des Reiches gestattet ist.

[2]) Vgl. hiezu das oben — unter a überleitend zu Ziff. 5 — Gesagte.

[3]) Keineswegs konstituiren die cit. Bestimmungen der Verfassung die erwähnte einzelstaatliche Befugniß, wie Laband, Bd. III, 1, S. 26, gegenüber Hänle, Studien, Bd. I, S. 244 und v. Rönne, Bd. II, 2, S. 126 scharf hervorhebt, sie setzen dieselbe vielmehr als von selbst bestehend voraus. Die Grundlage auch dieser beschränkten Befugniß ist lediglich die den Einzelstaaten innerhalb des von der Reichsgesetzgebung gezogenen Rahmens verbliebene freie Bewegung.

[4]) S. deren Aufzählung, Ordnung und Würdigung bei Laband, Bd. II, S. 289 ff., Bd. III, 1, S. 26 ff. — Vgl. auch Schulze, Preuß. StR., S. 830 f.

1. Auf dem Gebiete des Militärwesens die Ernennung der Offiziere, das Recht der Inspizirung, die Verwendung ihrer Truppen und die Requirirung der in ihren Ländergebieten dislozirten anderen Truppentheile des Reichsheers zu polizeilichen Zwecken u. s. f.[1])

2. Auf dem Gebiete des Zollwesens die gesammte Verwaltungsthätigkeit, soweit nicht dieselbe durch das dem Kaiser im Interesse der gleichmäßigen Durchführung des gesetzlichen Verfahrens eingeräumte Ueberwachungsrecht beschränkt wird.[2])

3. Auf dem Gebiete des Post- und Telegraphenwesens der durch Art. 50 der RV. den Einzelstaaten hinsichtlich der Anstellung der Beamten zugestandene Antheil.

Endlich können die Einzelstaaten unter sich und mit dem Reiche, nicht aber mit dem Auslande, auch über die Ausübung jener Verwaltungsbefugnisse kontrahiren, welche zwar auf den Gebieten der konkurrirenden Gesetzgebung liegen, deren gesetzliche Regelung aber nunmehr durch das Reich in ausschließender Weise erfolgt ist.

§ 3. Die Sonderrechte einzelner Bundesstaaten.

Wie für alle Rechte und Pflichten der Einzelstaaten gegenüber der Gesammtpersönlichkeit des Reiches, so gilt auch für die Scheidung der Vertragsgewalt zwischen Reich und Gliedstaaten der Grundsatz der vollen Gleichberechtigung der Einzelstaaten.[3])

Soweit in den bisherigen Ausführungen das Reich allein zum Vertragsabschlusse berechtigt erklärt wurde, ist grundsätzlich allen Bundesstaaten die vertragsmäßige Regelung ihrer Verhältnisse entzogen. Soweit den Einzelstaaten Vertragsbefugnisse in Konkurrenz mit der Reichsgewalt oder ausschließend für sich zugesprochen wurden, sind grundsätzlich für alle Bundesstaaten diese Befugnisse die gleichen.

Allein diese verfassungsmäßige Regel wird durchbrochen durch die Sonderrechte (jura singularia) einzelner Bundesglieder. Sie sind in der bisherigen prinzipiellen Erörterung zur Meidung von Verwirrung und von Wiederholungen unberücksichtigt geblieben, bedürfen aber an dieser Stelle einer kurzen Besprechung.

Es sind die Sonderrechte bestimmte Rechte gewisser Bundesstaaten in ihrem Verhältnisse zur Gesammtheit, welche Abweichungen von dem Prinzipe der gleichen Mitgliedschaftsrechte enthalten, — entweder in der Richtung, daß einzelnen Bundesgliedern in Folge ihrer größeren faktischen Bedeutung eine bevorzugte Stellung im Verfassungsorganismus des Reiches, verbunden mit einem größeren Einflusse auf die Willensbildung desselben, eingeräumt wurde — Vorrechte, positive Sonderrechte, — oder in der Richtung, daß einzelnen Bundesgliedern ausnahmsweise Hoheitsrechte belassen wurden, welche den übrigen Gliedstaaten entzogen wurden, so daß also die Kompetenz des Reiches zu Gunsten der ersteren Staaten beschränkt erscheint — Reservatrechte, Aus-

[1]) RV. Art. 65 und 66.

[2]) RV. Art. 36.

[3]) Es ist dieser Grundsatz, der sich aus dem bundesstaatlichen Charakter des Reiches von selbst ergibt, in der Reichsverfassung als ein allgemeines Prinzip freilich nicht ausgesprochen, er hat aber durchwegs Anwendung und in einzelnen Bestimmungen — am schärfsten in Art. 58 hinsichtlich der Kosten und Lasten des Kriegswesens und in Art. 70 hinsichtlich der Vertheilung der Matrikularbeiträge — deutlichen Ausdruck gefunden. Vgl. hiezu und zum Texte insbes. Schulze, Preuß. StR. II, S. 789.

nahmsrechte, negative Sonderrechte. — Eine dritte Klasse von Sonderrechten, welche sich diesen beiden Kategorieen zur Seite stellt, umfaßt die finanziellen Begünstigungen einzelner Staaten.[1])

Von diesen drei Klassen kommt für unsere Darstellung fast nur die Kategorie der Reservatrechte in Betracht, soweit in deren Ausübung der Weg des völkerrechtlichen Vertragsschlusses betreten werden mag, oder ihr Bestand durch Vertragsabschlüsse des Reiches alterirt werden kann.

Soweit ersteres thunlich ist, steht das Recht der Vertragsschließung dem sonderberechtigten Einzelstaate zu, selbstverständlich unter strenger Beschränkung auf den Umfang der ausnahmsweise verbliebenen Hoheitsrechte.

Dagegen kann das Reich ohne die ausdrückliche Zustimmung der betheiligten Staaten keinerlei Vertragsstipulationen eingehen, welche in Sonderrechte einzelner Bundesstaaten eingreifen.

Insofern die Reservatrechte durch Bestimmungen der Reichsverfassung bestätigt und damit Bestandtheile des Reichsverfassungsgesetzes geworden sind, kann dies auf Grund des Art. 78, Abs. 2 der RV. einem Zweifel nicht unterliegen. „Der in diesem Artikel zugesicherte Schutz der Sonderrechte wäre ein vollkommen illusorischer, wenn er sich nur auf den gewöhnlichen Weg der Gesetzgebung und nicht auch auf den Fall der Genehmigung eines internationalen Vertrags bezöge." (Laband, Bd. II, S. 190).

Aber auch für jene Reservatrechte, welche in den Staatsverträgen über die Gründung des Reiches bezw. über den Eintritt der süddeutschen Staaten in den norddeutschen Bund genannt wurden, in der Verfassungsurkunde aber eine ausdrückliche Bestätigung nicht gefunden haben, ohne daß bei diesem Verschweigen die Absicht obwaltete, die fraglichen Ausnahmsrechte zu beseitigen, ergibt sich aus dem Begriffe der Reservatrechte, daß dieselben materielle Schranken der dem Reiche zustehenden Gewalt bilden und daß auch auf die sie betreffenden Willensakte des Reiches das Erforderniß der Zustimmung des berechtigten Staates Anwendung finde.[2]) Auch sie müssen demnach respektirt werden, unabhängig davon, in welcher Form das Reich seine Gewalt ausübt.[3])

An Sonderrechten, welche bei Vertragsschließungen in Betracht kommen können, sind an dieser Stelle besonders zu nennen:

1. Die Bayern und Württemberg auf dem Gebiete des Post- und Telegraphenwesens durch Art. 52 der RV. eingeräumten Sonderrechte.

Die Regelung des Post- und Telegraphenverkehrs mit dem Auslande steht zwar im Allgemeinen auch Bayern und Württemberg gegenüber dem Reiche zu. Ihren eigenen unmittelbaren Verkehr mit ihren dem Reiche nicht angehörenden Nachbarstaaten (Oesterreich und der Schweiz) sind jedoch die beiden Staaten unter Beobachtung des Art. 49 des Postvertrags vom 23. November 1867 selbständig zu regeln befugt.[4])

---

[1]) Vgl. Laband (Bd. I, § 11), welcher die ersteren beiden Kategorieen ungenau als „Modifikationen der Verfassung" bezeichnet. Darüber s. Zorn, Staatsr. des D. R., Bd. I, S. 81 ff.

[2]) Bestritten ist dies von Hänel, Studien, und Löhning im Jahrg. 1873 der Annalen, S. 337 ff.

[3]) Anwendung und Anerkennung fand dieser Grundsatz bei der Beschlußfassung des Bundesraths über die Uebereinkunft mit Italien vom 3. Dez. 1874 wegen gegenseitigen Verzichts auf die Beibringung von Trau-Erlaubnißscheinen. Darüber und zum Texte vergl. Laband, Bd. II, S. 191.

[4]) In Art. 52 des Postvertrags zwischen Deutschland und Oesterreich-Ungarn vom 7. Mai 1872 (RGBl. 1873 S. 33) ist ein dieser Befugniß Bayerns und Württembergs ent-

Ebenso sind sie berechtigt, zur Regelung des Verkehrs zwischen ihren Gebieten untereinander und mit dem übrigen Reichsgebiete und zur Ordnung der gegenseitigen rechtlichen Beziehungen zwischen den drei im Reiche bestehenden Verwaltungen, den Vertragsweg selbstständig zu beschreiten.

Des Weitern sind von Sonderrechten hier zu erwähnen:

2. Die durch die Schlußbestimmung zu Abschnitt XI der RV. Bayern und Württemberg gewährleisteten Exemtionen hinsichtlich des Militärwesens.

3. Die Exemtionen Bayerns, Württembergs und Badens von der Reichsgesetzgebung über die Besteuerung des inländischen Branntweins und Bieres nach Art. 35, Abs. 2 der RV.

4. Die Exemtion Bayerns von der Kompetenz des Reiches zum Erlasse der Bestimmungen über Heimats- und Niederlassungsverhältnisse nach Art. 4, Ziff. 1 der RV., — sowie über das Verehelichungswesen, soweit es mit den Heimats- und Niederlassungsverhältnissen in Zusammenhang steht, gemäß Ziff. I des Schlußprot. zu dem Vertrage vom 23. November 1870, betr. den Beitritt Bayerns zum deutschen Bunde.

5. Die Exemtion Bayerns von der Gesetzgebung des Reiches über das Immobiliar-Versicherungswesen nach Art. IV des eben cit. Schlußprotokolls.

6. Die Exemtion Bayerns von der in den Art. 42—46 dem Reiche zugewiesenen Kompetenz hinsichtlich des Eisenbahnwesens, gemäß Art. 46, Abs. 2 und 3 der RV., soweit nicht im Interesse der Landesvertheidigung die dem Reiche zustehenden Befugnisse auch auf Bayern Anwendung finden.

7. Die Exemtion der Hansestädte Bremen und Hamburg[1]) von der Zollgesetzgebung des Reiches nach Art. 34 der RV.

§ 4. Aenderungen der Kompetenzgrenze.

Der bundesstaatlichen Idee und der bestehenden Verfassung gemäß ist das Reich bei Erfüllung seiner staatlichen Aufgaben auf ein gleichzeitiges Wirken neben und mit den einzelnen Bundesstaaten angewiesen. Die bisherige Darstellung hat die Grenzlinie zwischen den beiderseitigen Kompetenzen zu ziehen versucht, soweit dies für die vorliegende Frage nöthig und möglich schien.

Indeß ist diese Grenze keineswegs dauernd festgestellt. Es kann vielmehr der Kreis derjenigen Angelegenheiten, hinsichtlich deren den Einzelstaaten allein oder in Konkurrenz mit dem Reiche Gesetzgebungs- und Vertragskompetenz zusteht, durch Akte der Reichsgewalt selbst gegen den Willen einzelner Bundesstaaten enger gezogen werden, indem das Reich Angelegenheiten der bezeich-

---

sprechender Vorbehalt gemacht und auch Art. 14 des Allgemeinen Postvereinsvertrags vom 9. Oktober 1874 (RGBl. 1875, S. 231), hat die Befugniß zum Abschlusse besonderer Verträge und zur Errichtung engerer Postvereine aufrecht erhalten. Vgl. hiezu sowie über den Inhalt des Art. 49 des Postvertrags vom 23. November 1867 Laband, Bd. II, S. 292 f. und Anm. 2.

[1]) Die Vereinbarung v. 25. Mai l. J., wonach das gesammte Hamburgische Staatsgebiet mit Ausnahme eines dauernd außerhalb der Zollgrenze zu belassenden Freihafengebiets — jedoch nicht vor dem 1. Oktober 1888 — in das deutsche Zollgebiet einverleibt werden soll, sowie die sonstigen auf den Zollanschluß Hamburgs bezüglichen Aktenstücke s. mitgetheilt i. d. Annalen „1881", S. 489—517. Von dem Vollzuge dieses Anschlusses ab wird die Exemtion Hamburgs beseitigt sein und Art. 34 der RV. lediglich hinsichtlich des Freihafenbezirks seine Giltigkeit mit der Wirkung behalten, daß die Freihafenberechtigung dieses Bezirks ohne Hamburgs Zustimmung weder aufgehoben noch eingeschränkt werden kann.

neten Art seiner ausschließlichen bezw. seiner konkurrirenden Verfügungsgewalt unterstellt.[1])

Solche Erweiterungen der Reichskompetenz, welche regelmäßig gleichviele Beschränkungen der einzelstaatlichen Befugnisse in sich schließen, machen weder eine neue Vereinbarung aller Bundesglieder in Vertragsform erforderlich,[2]) noch setzen sie einen speziellen Vorbehalt in der Verfassungsurkunde voraus,[3]) — sie bedürfen vielmehr auf Grund des Art. 78, Abs. 1 der RV., welcher Verfassungsänderungen ohne irgendwelche Einschränkung, also auch Kompetenzänderungen[4]) für zulässig erklärt, lediglich der Beschlußfassung auf dem Wege der Reichsgesetzgebung mit der erschwerenden Bestimmung, daß die vorgeschlagenen Aenderungen als abgelehnt gelten, wenn sie im Bundesrathe 14 Stimmen gegen sich haben.[5])

Nur, wenn es sich um Sonderrechte einzelner Staaten handelt, welche diesen auf Grund bestimmter Vorschriften der Reichsverfassung zustehen, kann eine Kompetenzerweiterung des Reiches nach Abs. 2 des Art. 78 ohne Zustimmung des bisher berechtigten Bundesstaates nicht erfolgen Und ebenso können die durch besondere Vereinbarungen bei Gründung des Reiches den Einzelstaaten gewährten Reservatrechte ihrem Begriffe nach nur mit Zustimmung des berechtigten Bundesstaates beseitigt werden. Die Erweiterung der Reichskompetenz kann in letzterem Falle ebensowohl durch Vertrag als durch Gesetz erfolgen.[6])

In allen übrigen Fällen dagegen hat das Reich die rechtliche Befugniß, durch entsprechenden Majoritätsbeschluß seine Kompetenz „schrankenlos

---

[1]) An eine theoretisch allerdings nicht auszuschließende Erweiterung der Landeskompetenzen unter Reduktion der Reichskompetenz ist angesichts des Ganges unserer nationalen Entwicklung nicht zu denken.

[2]) Vgl. dagegen (H. Boehlau) „Kompetenz-Kompetenz?“ und „Replik“, und hiezu Gg. Meyer, Erört. S. 74 ff. und Anm., Schulze, Preuß. StR., II. Bd., S. 807.

[3]) Vgl. dagegen die Aeußerungen des A. O. Twesten im konstituirenden Reichstage (Sten. Ber. S. 308 ff., Hiersemenzel a. a. O. S. 34.)

[4]) Vgl. Gg. Meyer, a. a. O. und insbes. dessen Lehrb. S. 423.

[5]) Vgl. die Erklärung des Bundes-Kommissärs Hofmann im konst. Reichstage (Sten. Ber. S. 319). Die Bestimmung des Art. 78 bietet thatsächlich einen wirksamen Schutz der den einzelnen Staaten belassenen Hoheitsrechte, für die rechtliche Betrachtung entscheidet aber der Umstand, daß der einzelne Staat — Preußen ausgenommen — in der Minorität bleiben und somit gegen seinen Willen in seinen bisherigen Befugnissen verkürzt werden kann.

[6]) Vgl. Gg. Meyer, Lehrb. S. 419 ff. Dagegen kann selbstverständlich die Beseitigung eines in der Verfassung gewährleisteten Sonderrechts nur durch ein verfassungsänderndes Reichsgesetz erfolgen, wenn auch die Aufhebung desselben und die Ordnung der rechtlichen Verhältnisse für die Zukunft durch Vertrag zwischen dem Reiche und dem berechtigten Einzelstaate vorher vereinbart worden ist. Eine Ausnahme besteht nur hinsichtlich der in Art. 34 den Hansestädten Hamburg und Bremen gewährten Exemtion, deren Aufhebung auf den Antrag der Berechtigten hin durch Bundesrathsbeschluß erfolgen kann. Wir halten diese Ansicht, die bei dem in Aussicht stehenden Zollanschlusse Hamburgs nach Ziff. 10, Abs. 2 und 3 der bereits erwähnten Vereinbarung vom 25. Mai 1881 ihre praktische Bestätigung finden soll, trotz des Widerspruchs, den sie gefunden (so insbesondere von Löning, Annalen „1875“, S. 365), für durchaus berechtigt, nicht weil die Exemtion der Hansestädte eine Ausnahmebestimmung von einem Verfassungsgrundsatze ist, denn das sind alle Sonderrechte, sondern weil die Beseitigung dieser Exemtion von der Reichsverfassung selbst schon ins Auge gefaßt und für ihre Verwirklichung nur der Antrag der berechtigten Staaten gefordert ist. Es ist ein Anderes, wenn die Verfassung sagt, „Hamburg bleibt außer der Zollgrenze, bis es seinen Einschluß beantragt“, als wenn sie sagen würde: „die Aufnahme Hamburgs in das Zollgebiet kann nur auf seinen Antrag hin erfolgen.“ Wäre letztere Bestimmung getroffen, so würde Löning Recht haben.

auszudehnen, soweit nur der Bereich seiner physischen Macht und seines vernunftgemäßen Wollens reicht." (Laband, Bd. I, S. 69.)

Für die Beurtheilung der Zulässigkeit von Kompetenzerweiterungen scheint die Frage von besonderer Wichtigkeit, ob nicht die im Eingange der Verfassungsurkunde enthaltene Zweckbestimmung eine materielle Kompetenzgrenze bilde, deren Ueberschreitung verfassungswidrig wäre. Eine nähere Prüfung der vielumstrittenen Frage[1]) erweist dieselbe indeß als irrelevant, weil die Formulirung der Bundeszwecke[2]) an gedachter Stelle so allgemein und umfassend erfolgt ist, daß unter dieselben alle überhaupt denkbaren staatlichen Aufgaben zusammengefaßt werden können, so daß also jene Zweckbestimmung, wenn auch als Kompetenzgrenze aufgefaßt, jedenfalls ohne praktische Bedeutung wäre.[3])

Korrekter Weise sollte jedem Reichsgesetze und ebenso jedem völkerrechtlichen Vertrage des Reiches, wenn dadurch ein Eingriff in die Kompetenzen der Einzelstaaten veranlaßt wird, ein verfassungsänderndes Gesetz, welches die Reichskompetenz entsprechend erweitert, vorhergehen. Es ist jedoch die staatsrechtliche Möglichkeit anzuerkennen, daß die Kompetenz des Reiches in solchen Fällen nicht durch ausdrückliche vorgängige Akte, sondern thatsächlich durch Erlaß des neuen Gesetzes bezw. durch Abschluß des Vertrages selbst erweitert wird.[4]) Alsdann ist selbstverständlich in beiden Fällen die nach Art. 78, Abs. 1 d. RV. erforderliche Majorität eine Vorbedingung des giltigen Zustandekommens.

Zweiter Abschnitt.

Die Legitimation zum Abschlusse völkerrechtlicher Verträge für das Reich und die Einzelstaaten.

§ 1. Allgemeines.

Schon im ersten Theile dieser Untersuchung wurde betont, daß zwischen den Gebieten der Gesetzgebung und der Vertragsschließung eine Abgrenzung nach den Gegenständen, welche der Einwirkung der staatlichen Willensmacht unterworfen werden, nicht bestehe, und es ist auf diesen Satz die Scheidung der Vertragskompetenz zwischen Reich und Einzelstaaten begründet worden.

Der gleiche Satz schließt aber auch die Forderung in sich, daß die Rechtssätze über die Erfordernisse (wie über die Wirkungen) der Staatsverträge mit den Rechtsgrundsätzen über die Gesetzgebung im Einklange seien, weil sonst die Regeln, welche für eine der beiden Formen staatlicher Willensakte gelten, durch Anwendung der anderen Form illusorisch gemacht werden könnten.

---

[1]) Vgl. Meyer, Lehrb. S. 129, dess. Erört. S. 69, Seydel, Komm. S. 24, Mohl, RStR. S. 132 ff., Zorn a. a. O. S. 43, sowie Jahrg. 1874, S. 1516, 1875, S. 344 der Annalen.

[2]) „Schutz des Bundesgebiets und des innerhalb desselben geltenden Rechtes, sowie Pflege der Wohlfahrt des deutschen Volkes."

[3]) Dies ist nunmehr fast allgemein anerkannt. Dagegen behauptet Mohl a. a. O. es lasse sich „doch mancherlei denken, was nicht unter eine dieser Kategorieen gebracht werden kann."

[4]) Hinsichtlich der Verfassungsänderung durch Gesetze s. die Begründung und Anwendungsfälle dieses Satzes b. Laband, Bd. II, S. 29 ff.

Laband (Bd. II, S. 152 mit 160) hat das Vorhandensein dieses Einklangs nachgewiesen, indem er diejenigen juristischen Vorgänge und Willenserklärungen analysirte, welche sich bei dem Abschlusse und der Durchführung von Staatsverträgen verwirklichen.

Seine Erörterungen laufen darauf hinaus, daß der Abschluß eines Staatsvertrags niemals irgend welche Rechtssätze oder Verwaltungsnormen erzeugt, daß vielmehr die zwischenstaatliche Vereinbarung lediglich die Entstehung von Recht vorbereite, zur Schaffung der vereinbarten Rechtssätze selbst aber ein Befehl der Staatsgewalt erforderlich sei, welcher den Vertragsinhalt mit Gesetzeskraft ausstattet.[1])

Auf Grund seiner Ausführungen fordert Laband strenge Auseinanderhaltung des völkerrechtlichen Vorgangs des Vertragsabschlusses und des staatsrechtlichen Vorgangs der Verkündigung. Der thatsächlichen Uebung in den deutschen Staaten und im Reiche macht er den Vorwurf, daß sie gerade den letzteren Vorgang arg vernachlässigt und eine Verkündigungsform geschaffen habe, welche in erster Linie die Schuld daran trage, daß sowohl die Theorie wie die Praxis hinsichtlich der Behandlung, der Wirkung und der Erfordernisse der Staatsverträge eine so ungemein unklare und schwankende sei.[2])

Es genügt für den Zweck dieser Darstellung, hinsichtlich des staatsrechtlichen Vorgangs der Vertragsverkündigung auf die Deduktionen Laband's zu verweisen. Gegenstand unserer Untersuchung ist allein der Abschluß des völkerrechtlichen Rechtsgeschäftes.

Die Legitimation zum Abschlusse völkerrechtlicher Verträge ruht, wie die Legitimation zur völkerrechtlichen Vertretung des Staates (das jus repraesentationis omnimodae) überhaupt, anerkannt in der höchsten Regierungsstelle. Aber die Legitimation des Staatsoberhaupts ist nicht immer eine unbedingte, sie kann insbesondere beschränkt sein durch Verfassungsbestimmungen, welche zum Abschlusse völkerrechtlicher Verträge die Genehmigung der gesetzgebenden Faktoren fordern. Ein solcher Rechtssatz hat nicht allein innerhalb desjenigen Staates Wirkung, dessen Verfassung ihn sanktionirt hat; er behauptet vielmehr auch dem Mitkontrahenten gegenüber Geltung in der Weise, daß alle Verträge, welche unter Verletzung der Verfassungsvorschrift abgeschlossen wurden, null und nichtig sind und keinerlei völkerrechtliche Verpflichtung erzeugen.

---

[1]) Bestimmt und zutreffend sagt darüber Thudichum a. a. O. S. 91: „Die Erlassung von Verfassungsgesetzen, gewöhnlichen Gesetzen und Verordnungen kann sich anknüpfen an die einem anderen Staate gegenüber hiezu übernommene Verpflichtung, an einen Staatsvertrag, und mit den zunehmenden Beziehungen unter den Nationen europäischer Race, ist dies ein immer häufiger werdender Fall. Für das innere Staatsrecht ändert sich damit die Natur jener Rechtsnormen nicht. Was zur Entstehung einer jeder derselben nothwendig ist, bleibt es auch, wenn ein Staatsvertrag die Ursache zu ihrer Erlassung abgab. Denn die gegenüber einem fremden Staate eingegangene Verpflichtung, wenn sie eine freiwillige war, kann keinem Theilhaber der Staatsgewalt weitere Befugnisse verschaffen, als die Verfassung ihm beilegt. Das Gegentheil würde zur Vernichtung alles Verfassungsrechtes führen. Noch vielmehr muß jene Regel festgehalten werden, wenn der Staatsvertrag nicht das Recht beliebiger Kündigung vorbehält, sondern jede Abänderung der vereinbarten Rechtsnormen auf eine bestimmte Reihe von Jahren oder gar auf ewige Zeiten an die freie Zustimmung des fremden Staates knüpft. Wer nicht befugt ist, dem Volke Gesetze vorzuschreiben, kann noch viel weniger befugt sein, ihm unabänderliche Gesetze aufzunöthigen.

[2]) Vgl. zu den Nachweisungen Laband's über diesen Punkt insbesondere auch das Schlußkapitel der im Folgenden besprochenen Schrift E. Meier's, „Ueber den Abschluß von Staatsverträgen", (S. 329—336).

Die Möglichkeit solcher Legitimationsbeschränkungen hat Laband[1]) — übereinstimmend mit allen Autoritäten des Völkerrechts seit Hugo Grotius — unbedingt anerkannt.

Er betont aber zugleich mit Recht, daß die Beschränkung der Vollziehungsgewalt des Staatsoberhaupts hinsichtlich der abgeschlossenen Staatsverträge nicht schon an sich die Legitimation desselben zum Vertragsabschlusse beschränke, er betont mit andern Worten, daß die Aufstellung verschiedener Voraussetzungen für die völkerrechtliche Giltigkeit der Staatsverträge, verschiedener für deren staatsrechtliche Vollziehbarkeit keinen Widerspruch in sich selbst enthalte.

Diese Behauptung Laband's ist durch keine gegentheilige Beweisführung widerlegt, sie wird auch durch die ausführlichen Nachweise, die Ernst Meier in seiner eingehenden und durch reiche Kenntniß der auswärtigen Staatenverhältnisse hervorragenden Schrift „Ueber den Abschluß von Staatsverträgen"[2]) mittheilt und durch die gleichzeitig erschienenen Untersuchungen von Gorius[3]) nicht erschüttert.

Die erstgenannte Schrift zitirt zunächst die Aussprüche, in denen Gneist,[4]) Zachariae,[5]) Zoepfl,[6]) v. Mohl[7]) und v. Holtzendorff[8]) sich über die Frage geäußert haben, und nimmt an, es werde von der Mehrzahl der genannten Rechtslehrer mehr oder weniger bestimmt das Bestehen eines Völkerrechtssatzes behauptet, wonach das Staatsoberhaupt eine nach außen hin unbedingt verpflichtende und unbeschränkbare Vertretungsbefugniß besitze.

Sie zeigt sodann in einer eingehenden Betrachtung der Vertretungsbefugnisse juristischer Personen, speziell der Aktiengesellschaften, der Gemeinden und des Fiskus, daß bei den Kollektivpersonen öffentlich rechtlichen Charakters die durch die innere Organisation bedingten Einschränkungen der Vertretungsbefugnisse ihrer Organe sich auch nach außen geltend machen, den Dritten also nöthigen, den Legitimationspunkt zu prüfen, und daß die abweichenden Grundsätze des Aktienrechtes eine Analogie für das Völkerrecht nicht bieten können.

Sie wirft dann die weitere Frage auf, ob nicht die privatrechtliche Analogie für das Völkerrecht unanwendbar sei und aus Gründen, die in der inneren Natur des letzteren liegen, sich eine abweichende Regel gebildet habe. Die Antwort auf diese Frage wird unmittelbar den Schriften der hervorragendsten Völkerrechtslehrer entnommen.

Als Resultat bezeichnet E. Meier, daß die Autoritäten des Völkerrechts älterer und neuerer Zeit die Existenz jenes angeblichen internationalen Rechtssatzes nirgends bezeugen, daß sie vielmehr darin übereinkommen, die Frage vom völkerrechtlichen Gebiete auf das staatsrechtliche zu verweisen.

Allein dies Resultat steht strenggenommen nicht im Widerspruche zu den wahren Behauptungen Gneist's und derjenigen Schriftsteller, welche E. Meier

---

[1]) Laband, Bd. II, S. 160.

[2]) Leipzig 1874 (Duncker und Humblot).

[3]) Jahrg. 1874, S. 759 ff., Jahrg. 1875, S. 531 ff. der Annalen.

[4]) Gneist, Gutachten über die Auslegung des Art. 48 der (Preußischen) Verfassungsurkunde. Abgedr. bei E. Meier a. a. O.

[5]) Zachariae, Deutsches Staats- und Bundesrecht, 3. Aufl., Bd. II, S. 582, 586.

[6]) Zoepfl, Grundsätze des gem. Deutschen Staatsrechts, 5. Aufl., S. 380 ff., 387 ff., Derselbe, das Zustimmungsrecht der Landstände zu staatsrechtlichen Verträgen.

[7]) v. Mohl, Encyklopädie der Staatswissenschaften, 2. Aufl., S. 415 ff

[8]) v. Holtzendorff, das europäische Völkerrecht (in v. Holtzendorff's Encyklopädie, 2. Aufl., S. 941).

als mit Gneist wesentlich übereinstimmend aufführt. Durch die an sich sehr interessante Zusammenstellung der Aussprüche der völkerrechtlichen Autoritäten ist vielmehr lediglich erwiesen, was auch von jenen nicht verneint wurde: daß es möglich und rechtlich zulässig sei, die völkerrechtliche Vertretungsbefugniß der höchsten Regierungsstelle durch staatsrechtliche Bestimmungen mit Wirksamkeit auch nach außen zu beschränken.

Von allen Schriftstellern, deren Ansichten E. Meier mittheilt, leugnet nur Brockhaus[1]) mit spezieller Bezugnahme auf Gebiet-Abtretungsverträge, daß Verfassungsverletzungen, welche einer der beiden Kontrahenten durch den Abschluß des Vertrags beging, die Ungiltigkeit des Vertrags nach sich ziehen können. Alle übrigen Aussprüche lauten nur dahin, daß die völkerrechtliche Stellung des Trägers der Staatsgewalt gegenüber den fremden Staaten durch Bestimmungen der Landesverfassung nicht geändert werde, gemäß welcher zum giltigen Vollzuge einer internationalen Vereinbarung die Zustimmung einer Behörde oder Vertretung von Unterthanen nöthig ist.

Lediglich diese Behauptung stellt insbesondere v. Mohl in den von E. Meier zitirten Sätzen[2]) auf, wie denn auch der gleiche Schriftsteller an anderem Orte[3]) mit Bezug auf die Verhältnisse des Deutschen Reichs ausdrücklich die rechtliche Möglichkeit anerkennt, daß eine internationale durch den Kaiser getroffene Vereinbarung durch den Mangel eines gesetzlichen Erfordernisses selbst nach geschehener Ratifikation ungiltig werde mit der Wirkung, daß der Kaiser durch die von ihm gegebene Ratifikation des ungiltigen Vertrags völkerrechtlich nicht gebunden sei. Nur die unberechtigte Annahme einer unbedingten Kongruenz der Vorschriften über Abschluß und Ausführung der Staatsverträge konnte zu den Bemängelungen führen, mit denen E. Meier an anderer Stelle[4]) die Gegenüberstellung der beiden Aeußerungen v. Mohl's begleitet.

Rudolf Gneist, an dessen „Gutachten über die Auslegung des Art. 48 der Verfassungsurkunde Preußens" die Deduktionen E. Meier's anknüpfen, und der so recht eigentlich als Vertreter des bekämpften internationalen Rechtssatzes aufgefaßt wird, spricht allerdings den Satz aus: „Völkerrechtlich perfekt — unter den kontrahirenden Staaten bindend — wird der Vertrag durch die Ratifikation des Königs ohne Vorbehalt irgend einer Zustimmung des Parlaments. Gründe zur Annullirung des Vertrags nach dieser Seite hin können nur aus völkerrechtlichen Gründen, nicht aus der mangelnden Zustimmung des Parlaments entnommen werden." Er kennzeichnet aber mit diesen Worten den Standpunkt der englischen Parlamentsverfassung, die ihrer ganzen Anlage nach dem Parlamente eine gesetzlich geregelte Mitwirkung nur zu Akten der inneren Staatseinrichtung, nicht zu Staatsverträgen mit auswärtigen Mächten gibt, welch' letztere vielmehr der königlichen Prärogative ausschließlich und endgiltig überlassen werden.[5])

Auch in seinen sonstigen Ausführungen spricht Gneist nie von einer nach außen hin unbedingten und unbeschränkbaren Vertretungsbefugniß des Staatsoberhauptes als einem allgemeinen Grundsatze des Völkerrechts. Damit steht

---

[1]) S. v. „Staatsgebiet" in v. Holtzendorff's Rechtslexikon, II, S. 483.
[2]) S. oben.
[3]) v. Mohl, Reichs-Staatsrecht, S. 304.
[4]) S. 282 seiner Schrift.
[5]) Vgl. Alph. Todd, Parliamentary Gouvernement, übersetzt von Aßmann (Berlin 1869).

es nicht im Widerspruche, wenn er die nach Wiederherstellung des Bourbonischen Königthums in Frankreich von der konstitutionellen Doktrin geforderte, jedoch nicht geltend gewordene Beschränkung der königlichen Prärogative durch den Vorbehalt der Zustimmung der Kammern zu den Staatsverträgen als fehlerhaft um deßwillen bezeichnet, weil eine solche Beschränkung

„1. die Zustimmung der Kammern in das Vertragsverhältniß, also in das völkerrechtliche Verhältniß einschiebt, damit die Einheit der Staatsaktion nach außen hin lähmt, und einen Dualismus schafft, welcher die wirklichen Interessen des Staates bei Negociirung von Verträgen beschädigt und die Ministerverantwortlichkeit dafür praktisch aufhebt;

„2. auch staatsrechtlich die Befugnisse der Kammern beschränkt, indem sie an die Stelle der freien Zustimmung und Amendirung von Gesetzentwürfen, Finanzgesetzen und Budgetvorlagen ein kategorisches „Ja“ oder „Nein“ setzt, mit welchem die Kammern einen Staatsvertrag annehmen oder verwerfen sollen.“

Denn Gneist leugnet damit ja keineswegs die prinzipielle Zulässigkeit einer derartigen Beschränkung der königlichen Prärogative, erkennt sie vielmehr stillschweigend an.

Gneist geht überhaupt in seinem „Gutachten“ nicht darauf aus, irgend einen Satz des Völkerrechts nachzuweisen, oder zu bestreiten; seine Absicht ist, die Grundsätze des konstitutionellen Staatsrechts hinsichtlich der Behandlung von Staatsverträgen darzuthun, speziell zu zeigen, daß die Forderung der Zustimmung der Kammern zur Giltigkeit derselben nicht als einer dieser Grundsätze betrachtet werden könne.

Wird somit der von E. Meier bekämpfte angebliche völkerrechtliche Grundsatz von keinem der angeführten Schriftsteller vertreten,[1]) so wird anderseits — wie schon erwähnt — durch die von ihm gesammelten Stimmen der Autoritäten der völkerrechtlichen Theorie nichts erwiesen, was nicht auch von jenen ausdrücklich oder stillschweigend zugestanden wäre.

Hugo Grotius (De jure belli ab pacis libri tres, l. III, c. 20)[2]) erklärt mit ausschließlicher Rücksicht auf Friedensverträge die Berechtigung zum Vertragsabschluß als ein Attribut der summa potestas, in wahren Monarchieen also des Königs, soferne nicht vor Einrichtung der königlichen Gewalt durch das Staatsgrundgesetz diese Befugniß in Bezug auf gewisse Gegenstände eingeschränkt sei.

Wolff (Jus gentium, c. IV, § 370, c. VIII, § 977, — Jus naturae, p. VIII, pag. 717) behandelt die Frage in Bezug auf Friedensverträge[3]) sowohl wie auf Staatsverträge überhaupt im gleichen Sinne, und ziemlich wörtlich mit ihm übereinstimmend sagt Vattel (Le droit des gens, liv. II chap. 12 § 152 ff., liv. IV, ch. 2, § 10):

---

[1]) Daß die Frage nach der völkerrechtlichen Bedeutung staatsrechtlicher Beschränkungen der Legitimation der höchsten Regierungsstelle von Holtzendorff als „Streitfrage“ bezeichnet, von Zachariae unter allgemeiner Verweisung auf das Völkerrecht unentschieden gelassen und auch von Zoepfl nur für jenen Fall mit Bestimmtheit beantwortet werde, wo die ständische Konkurrenz erst im Ausführungsstadium nach dem giltig geschehenen Abschlusse des Vertrags eintritt, hat E. Meier selbst (l. c.) hervorgehoben.

[2]) Mit ihm befindet sich Pufendorf, de jure naturae et gentium, lib. IV, c. 4, § 5, lib. VII c. 9 § 13, in voller Uebereinstimmung.

[3]) Bezüglich dieser insbesondere sagt Wolff: „Lege autem fundamentali introduci potest, ut ne sine consensu procerum pax fieri queat.“

„Les traités publics ne peuvent se faire, que par les puissances supérieures, par les souverains, qui contractent au nom de l'état. Le souverain, qui possède l'empire plein et absolu, est sans doute en droit de traiter au nom de l'état, qu'il représente, et ses engagements lient toute la nation. Mais tous les conducteurs des peuples n'ont pas le pouvoir de faire seuls des traités publics; quelques-uns sont astreints à prendre l'avis du sénat ou des représentants de la nation. C'est dans les lois fondamentales de chaque état, qu'il faut voir, quelle est la puissance capable de contracter validement au nom de l'état."

Nur in einer einzigen Stelle[1]) seiner völkerrechtlichen Schriften und auch hier nur in zwei kurzen Sätzen, deren wenig präzise Fassung die von E. Meier ihnen vindizirte „genügende Deutlichkeit" nicht erkennen läßt, äußert sich J. J. Moser über die Frage. Dagegen gibt mit voller prinzipieller Bestimmtheit G. F. v. Martens (Précis du droit des gens modernes de l'Europe fondé sur les traités et l'usage, p. 95) seiner Auffassung Ausdruck, die um so beachtenswerther ist, als Martens sich, wie schon der Titel seines Werkes verräth — gleich Moser und den folgenden Schriftstellern — eng an die thatsächliche Uebung hält. Er sagt:

„.. C'est à la constitution positive de chaque état à déterminer, jusqu' à quel point le monarque dans les monarchies ou tel conseil dans les républiques pourra seul obliger la nation par les traités, qu'il signe ou qu'il autorise des subalternes à signer. — Ce que promet le chef ou le subalterne au delà des bornes de l'autorité, qui lui est confiée, n'est qu'une simple sponsion, qu'un consentement subséquent, soit exprès, soit tacite, de la nation rend seul obligatoire pour elle."

Auf dem gleichen Standpunkte stehen ferner J. L. Klüber (Europ. Völkerrecht, S. 161) Heffter (Das europ. Völkerrecht der Gegenwart, S. 161 ff.) und Oppenheim (System des Völkerrechts, S. 181). Der letztere wirft direkt die Frage auf:

„Ist ein Vertrag giltig, bei dessen Abschluß eine Regierung ihre konstitutionellen Befugnisse überschritt?"

und ertheilt darauf die Antwort:

„Als Regel muß angenommen werden, daß solche Mängel die Giltigkeit des Vertrages aufheben, oder wenigstens verschieben, bis sie gehoben sind. So gut wie die Vollmacht der unterhandelnden Personen, müssen diplomatische Behörden auch die staatsrechtlichen Befugnisse der die Unterhändler bevollmächtigenden Gewalten prüfen."

Endlich vertreten auch Bluntschli (das moderne Völkerrecht der zivil. Staaten, S. 113, 233 f., 238 f.)[2]) und Wheaton (Elements du droit international, I, 227, 239 f.) die gleichen Anschauungen.

Sie alle lehren, daß das Staatsrecht zu bestimmen habe, wer die Staatspersönlichkeit nach außen darzustellen berechtigt und verpflichtet sei, und daß Beschränkungen, welchen eine Staatsverfassung die Ausübung des Vertragsrechtes unterworfen habe, auch im Verkehre der Staaten Beachtung finden müssen, so daß Verträge, welche unter Verletzung dieser Schranken abgeschlossen

[1]) J. J. Moser, Versuch des neuesten europ. Völkerrechts in Fr. u. Kr. Z. Th. VIII, B. 15, K. 3, § 2, 3.

[2]) Vgl. auch dessen „Allgemeines Staatsrecht", Theil II (Lehre vom modernen Staat), S. 98 ff.

seien, eine völkerrechtliche Verbindlichkeit nicht begründen. Sie beziehen aber diese Sätze ausschließlich auf jene Schranken, welche der Legitimation der obersten Staatsgewalt zum Vertragsabschlusse gesetzt sind, nicht auch auf Beschränkungen, welche den Vollzug der Verträge betreffen. Daß die Mißachtung von Beschränkungen der letzteren Art völkerrechtliche Ungiltigkeit der Staatsverträge herbeiführe, wird nirgends behauptet, von Bluntschli und Wheaton sogar ausdrücklich in Abrede gestellt.

Auch Calvo,[1]) auf dessen Zeugniß E. Meier den größten Nachdruck legt, tritt zu diesen Anschauungen nicht in Widerspruch.

Seine Ausführungen lassen sich auf die drei Sätze zurückführen:

1. Die Verfassung eines jeden Staates hat die Grundsätze anzugeben, durch welche die Ausübung des staatlichen Vertragsrechtes bestimmt wird.[2])

2. Staatsverträge konstitutioneller Staaten, selbst wenn ratifizirt, sind regelmäßig so lange nicht perfekt und nicht unbedingt verpflichtend, bis sie die gesetzliche Sanktion gefunden haben, welche die Verfassung solcher Staaten als Bedingung ihrer Perfektion aufstellt. Auch ohne daß diese Sanktion in dem Vertragsentwurfe oder bei der Ertheilung der Ratifikation ausdrücklich vorbehalten wird, kann und muß der mitkontrahirende fremde Staat wissen, daß ein von dem Kontrahenten unvorsichtig ratifizirter Vertrag möglicherweise noch nachträglich hinfällig werden könne.[3])

3. Gegen Konflikte zwischen den völkerrechtlichen Verbindlichkeiten des Staates und den staatsrechtlichen Voraussetzungen ihrer Erfüllung schützt die persönliche und moralische Pflicht des Souveräns, vor dem Abschlusse von Verträgen der Zustimmung jener Organe sich zu versichern, deren Genehmigung Bedingung der Giltigkeit derselben ist.[4])

Allerdings nennt Calvo die Beschränkung der völkerrechtlichen Vertretungsbefugniß des Staatsoberhauptes ein Prinzip des „régime constitutionnel" der modernen Staaten. Er sagt aber ausdrücklich, die innere Verfassung eines jeden Staates, von der ja das Recht der Ratifikation überhaupt entstamme, könne in Gemäßheit des Grundsatzes der nationalen Souveränetät „librement

---

[1]) Calvo, le droit international (Paris 1870), T. I, p. 708, 721 ff., T. II, 741, 857.

[2]) „Pour constater, en qui réside le pouvoir de conclure des traités, il faut recourir à la constitution fondamentale des états; car ce droit étant un attribut essentiel de la souveraineté nationale, l'exercice n'en peut être régi que par le droit public interne de chaque pays . . ., lequel varie à l'infini d'un pays à l'autre."

[3]) „On peut . . . établir en principe à l'égard de ces pays qu'un traité, quoique ratifié, n'est parfait et ne devient absolument, définitivement obligatoire que lorsqu'il a traversé sa dernière phase, c'est à dire celle de la sanction légale qu'impose à tous les actes de l'espèce le régime constitutionnel de la nation au nom de laquelle il a été conclu. C'est même là un principe d'ordre supérieur, inhérent à la souveraineté nationale, et qui n'a pas besoin d'être consacré dans le traité ni formellement réservé dans l'acte de ratification; car il s'impose tacitement de lui même aux parties contractantes, qui ne sauraient en prétexter l'ignorance, et moins encore se soustraire à son application."

[4]) „Le souverain ne peut donc ratifier que dans les limites et sous les réserves tracées par le droit public qui le régit et qu'il a pour mission spéciale d'observer et de faire respecter au dedans et au dehors par ses propres sujets aussi bien que par les états étrangers. . . . Le souverain est bien personellement et moralement obligé de ne négliger aucun effort, aucun soin pour parfaire le traité et en obtenir la consécration finale par les pouvoirs publics compétents; mais la nation toute entière ne saurait être liée tant que ses délégués naturels n'ont pas librement donné leur assentiment aux engagements souscrits en son nom, ni par conséquent être rendue responsable ou contrainte d'exécuter un traité, même ratifié, qui aurait été constitutionellement reconnu ne pouvoir entrer en vigeur."

étendre ou restreindre l'exercice de cette souveraineté et le subordonner à certaines conditions de validité.

Ob durch die in der Verfassung eines Staates errichteten Schranken die völkerrechtliche, ob nur die staatsrechtliche Giltigkeit der Verträge bedingt sei, darüber entscheidet auch nach Calvo's Ansicht die positive Verfassung jedes Landes selbst, nicht ein allgemeiner Grundsatz.

Auch er verweist also, den übrigen Völkerrechtslehrern gleich, die Frage vom vökerrechtlichen Gebiete in das staatsrechtliche, aber nicht in der Verallgemeinerung, in der E. Meier am Schlusse des ersten Abschnitts seiner Schrift (S. 100) diese Verweisung vornimmt, sondern in dem Sinne der vorerwähnten Ausführungen Laband's, dessen Auffassung gerade durch die Nachweise E. Meier's ihre volle Begründung erfahren hat.

Ueber die Argumente, die Gorius aus anerkannt hervorragenden Darstellungen des Völkerrechts beibringt, kann nach dem Gesagten um so rascher hinweggegangen werden, als die von ihm zusammengetragenen Sätze in den gleichzeitig und unabhängig davon veröffentlichten ausführlicheren Nachweisen E. Meier's fast durchgängig ebenfalls enthalten sind.[1])

Auch Gorius geht bei seinen Deduktionen stillschweigend von der Annahme aus, daß die gesetzlichen Voraussetzungen der völkerrechtlichen Giltigkeit und der staatsrechtlichen Vollziehbarkeit der Staatsverträge nothwendig die gleichen sein müssen, und glaubt darum die Frage, ob staatsrechtliche Beschränkungen der Kontraktsfähigkeit des Herrschers völkerrechtlich, anderen Staaten gegenüber, Bedeutung haben, durch die von ihm zitirten Aussprüche in dem weitesten Sinne bejaht, der in diesen Aussprüchen bei strenger Würdigung nicht gefunden werden kann.[2])

Volle Beachtung verlangen hingegen die rechtlichen und politischen Erörterungen, in denen Gorius seine Stellung zu der aufgeworfenen Frage begründet. Gorius sucht zunächst die Unhaltbarkeit der Theorie darzulegen, welche staatsrechtlichen Beschränkungen des Herrschers grundsätzlich jede völkerrechtliche Bedeutung abspricht. Er deckt zu diesem Zwecke einen Widerspruch auf, dessen sich die Vertheidiger der genannten Theorie dadurch schuldig machen,

[1]) Deutlich dokumentirt sich die Unklarheit der Auffassung, zu welcher E. Meier und Gorius durch die irrthümliche Voraussetzung ihrer Deduktionen geführt wurden, darin, daß jener Oppenheim (Syst. d. VR.) als Vertreter der von ihm und Gorius vertheidigten Ansicht nennt, dieser denselben Oppenheim als Vertheidiger der von beiden bekämpften Theorie aufführt.

[2]) Anderseits behauptet Gorius mit Unrecht, die Vorfrage, ob überhaupt ein staatliches Grundgesetz sich völkerrechtliche Wirksamkeit beilegen könne, sei von Rönne direkt verneint worden. Er übersieht dabei, daß Rönne sich bei Darstellung der für die Leitung der auswärtigen Verhältnisse des Reiches in Betracht zu ziehenden allgemeinen Grundsätze mit voller Bestimmtheit im gegentheiligen Sinne äußert (Verf. R. d. D. R., II, B, Kap. 6). Es heißt dort:

„. . Insbesondere auch im konstitutionell-monarchischen Staate ist die Leitung der auswärtigen Angelegenheiten desselben eine Prärogative des Staatsoberhauptes, welches daher beim Verkehre mit den Regierungen fremder Staaten durch sich selbst völkerrechtlich legitimirt, d. h. formell der Repräsentant der völkerrechtlichen Souveränetät seines Staates ist . ."

„Die Frage jedoch, ob und inwiefern der Staat durch das Staatsoberhaupt allein fremden Staaten gegenüber verfassungsmäßig verpflichtet wird, oder ob und inwiefern es hiezu der Mitwirkung anderer Faktoren der Staatsgewalt bedarf, ist von den positiven Bestimmungen der Verfassung des betreffenden Staates, im Bundesstaat von der Bundesverfassung abhängig."

Die Aussprüche Rönne's dagegen, die Gorius mittheilt, beziehen sich lediglich auf die Verfassung des Deutschen Reichs und bringen keineswegs allgemeine Grundsätze zur Darstellung.

daß sie zum giltigen Abschluß von Staatsverträgen seitens des Herrschers die Kontrasignatur eines Ministers verlangen und daß sie übereinstimmend Verträge für ungiltig halten, durch welche der Herrscher über einen Gegenstand verfügt, der nach der Verfassung seiner rechtlichen Disposition nicht unterliegt. Denn die Beschränkungen, denen hiedurch in beiden Richtungen die Vertragsfähigkeit des Herrschers unterworfen wird, können nur dann logisch gefordert werden, wenn man den Festsetzungen der Staatsverfassung auch im Verkehre von Staat zu Staat Bedeutung zuerkennt.

Gorius sucht ferner nachzuweisen, daß die Einheit des Handelns keineswegs zerstört werde, wenn die Verfassung eines Staates die völkerrechtliche Giltigkeit der namens des Staates geschlossenen Verträge von der Zustimmung der Landesvertretung abhängig macht, da ja auch in diesem Falle die Unterhandlungen bis zu ihrem Abschlusse ohne Wissen und Theilnahme der Landesvertretung geführt werden, ja sogar definitiv ratifizirt werden können, soferne die Genehmigung des Landtags sicher zu erwarten steht.

Er zeigt sodann, wie umgekehrt ein Staat vor empfindlicher Schädigung des staatlichen Ansehens nur durch eine derartige Verfassungsbestimmung bewahrt werden könne, welche die Möglichkeit ausschließt, daß der Herrscher völkerrechtlich an einen Vertrag gebunden sei, dessen Ausführung ihm durch die Nichtgenehmigung des Landtags unmöglich gemacht wurde, während in Konsequenz des gegentheiligen Systems der fremde Staat in solchem Falle berechtigt erscheinen müsse, die Ausführung des staatsrechtlich unvollziehbaren, völkerrechtlich giltigen Vertrags mit allen Zwangsmitteln des Völkerrechtes, eventuell durch Krieg herbeizuführen. Gorius erklärt endlich jene Gründe, welche für Aktiengesellschaften und offene Handelsgesellschaften eine nach außen unbeschränkte Vertretungsbefugniß der Vorstände bezw. firmirenden Gesellschafter gerechtfertigt und rationell erscheinen lassen, als unerheblich für den völkerrechtlichen und diplomatischen Verkehr.

In ihrer nächsten Richtung freilich sind auch diese Darlegungen als überflüssig zu erachten, insoferne auch sie sich gegen eine Theorie wenden, die in Wahrheit, wenn sie als bestehend anerkannt werden will, nur eine verschwindende Zahl von Anhängern zählt.

Auch die Folgerung ist unberechtigt, die Gorius aus seinen Darlegungen zieht, indem er als bewiesen annimmt, daß staatsrechtliche Beschränkungen der Kontraktsfähigkeit des Herrschers stets auch von völkerrechtlicher Bedeutung sein müssen.[1])

Wohl aber erbringen die Erörtungen, die Gorius gegeben hat, genügenden Beweis dafür, daß es nicht nur rechtlich möglich ist, sondern sich auch aus Gründen praktischer und theoretischer Natur empfiehlt, die

[1]) Vgl. Annalen „1874", S. 770 die Worte: „.. findet also Art. 11 der RV. nicht bloß im Verhältniß zu Kaiser und Reich, sondern auch in dem zwischen Reich und fremden Mächten Anwendung .." — Mit voller Bestimmtheit hat Gorius diesen verallgemeinenden Satz in dem zweiten Theile seiner Abhandlung („Annalen" 1875, S. 536) ausgesprochen, wo er aus den einzelnen staatsrechtlichen Untersuchungen, die E. Meier a. a. O. (im zweiten Abschnitte) anstellt, den Rückschluß zieht: daß diejenigen Rechtssätze, welche von sämmtlichen oder fast allen Gliedern des Europäischen Staatensystems gleichmäßig, wenn auch nur in der Form des äußern Staatsrechts eines jeden einzelnen, ausgesprochen sind, eben damit den Charakter staatsrechtlicher Normen verlieren und sich als geltende praktische Rechtssätze des Völkerrechts dokumentiren, indem die Aussprechung des Satzes in jeder einzelnen Staatsverfassung nur als der Ausdruck des gemeinsamen höheren völkerrechtlichen Rechtsbewußtseins zu erachten sei.

Befugniß des Staatsoberhaupts zum Abschlusse völkerrechtlicher Verträge den gleichen Beschränkungen zu unterwerfen, welche für andere Regierungsakte gelten, d. h. den Beschränkungen der Kontraktsfähigkeit des Herrschers durch die Staatsverfassung selbst Wirksamkeit auch hinsichtlich des völkerrechtlichen Vorgangs des Vertragsschlusses beizulegen.

Nach dieser Seite hin sind die erwähnten Ausführungen durch keine Gegengründe widerlegt. Insbesondere nicht durch die Betonung der Nothwendigkeit, bei der äußeren Vertretung des Staates die Einheit des Handelns zu wahren.

Denn einerseits wird — wie selbst von Vertretern der entgegengesetzten Ansicht, so insbesondere von Laband,[1]) eingeräumt wird — die freie Bewegung der Vertragsschließenden bei der Führung der Verhandlungen mit dem fremden Staate in beiden Fällen in gleichem Maße beschränkt sein, mag die völkerrechtliche Giltigkeit, mag nur die staatsrechtliche Vollziehbarkeit des Vertrags von der Genehmigung dritter abhängig gemacht sein. Auch in letzterem Falle ist ja das Staatsoberhaupt, das einen Konflikt zwischen den völkerrechtlichen Verbindlichkeiten des Staates und den staatsrechtlichen Voraussetzungen ihrer Erfüllung nicht herbeiführen darf, genöthigt, schon während der Verhandlungen und jedenfalls vor dem Abschlusse der Verträge sich der Zustimmung der Landesvertretung zu vergewissern.

Anderseits ist der Nachtheil, der im ersteren Falle darin gefunden werden mag, daß dem fremden Staate ein eigenes selbständiges Urtheil über die staatsrechtlichen Befugnisse des Mitkontrahenten zur Pflicht gemacht wird, reichlich aufgewogen durch die Meidung der Gefahr, in welche die gegentheilige Bestimmung eine Nation drängen kann: entweder völkerrechtliche Zwangsmaßregeln zu erdulden oder einen Vertrag genehmigen zu müssen, der ihren Interessen entschieden widerspricht.

Daß diese Gefahr bestehe, wenn auch Kollisionen der völkerrechtlichen und der staatsrechtlichen Verpflichtungen selten sind, hat insbesondere Gneist[2]) in seinem mehrerwähnten Gutachten anerkannt. „Die Staatsgewalt — sagt Gneist — bleibt der kontrahirenden Macht gegenüber gebunden, auch wenn sie für die Ausführung im Innern des Landes ein Hinderniß in der versagten Zustimmung des Parlaments finden sollte. Sie wird dadurch genöthigt werden, in den Ausführungsgesetzen solche Modalitäten vorzunehmen, eventuell solche Kompensationen zu gewähren, welche das Parlament zur Zustimmung bewegen. Bleibt dies erfolglos, so wird (nach fruchtlosen gütlichen Verhandlungen mit der kontrahirenden Macht) die Folge des Vertragsbruchs, unter Umständen ein „casus belli" unvermeidlich."

---

[1]) Laband, Bd. II, S. 173, Anm.

[2]) Wenn Gneist an der im Texte früher zitirten Stelle der hier vertretenen Doktrin den Vorwurf macht, daß sie staatsrechtlich die Befugnisse der Kammern beschränke, indem sie an die Stelle freier Zustimmung oder Amendirung von Gesetzentwürfen, Finanzgesetzen und Budgetvorlagen ein kategorisches „Ja" oder „Nein" setze, mit welchem die Kammern einen Staatsvertrag annehmen oder verwerfen sollen, — so ist dem entgegenzuhalten, daß das Amendirungsrecht der Kammern auch bei ihrer Mitwirkung zur staatsrechtlichen Vollziehbarkeit der Verträge ein de jure zwar bestehendes, de facto aber beschränktes ist, weil Inhalt und Wortlaut der Verträge nicht unter den Organen des einen Staates, sondern zwischen den Bevollmächtigten der beiden kontrahirenden Staaten festgestellt wird. Uebrigens ist nicht abzusehen, warum die Mitwirkung der Kammern beim Vertragsabschlusse denselben das Recht, gewisse Abänderungen oder Zusätze zu fordern, nicht in gleichem oder selbst höherem Maße gewähren solle, als ihre Mitwirkung zum Vollzuge.

Vollkommen zutreffend sagt über diese Frage E. Meier bei Beurtheilung des englisch-amerikanischen Vertragsschließungssystems:

„Wenn . . als ein Hauptvortheil dieses Systems die einheitliche Aktion des Staates nach außen beim Abschlusse eines Staatsvertrags erscheint, auf die in der That um so mehr Werth zu legen ist, als es sich bei Vertragsabschlüssen unter allen Umständen um die Vereinigung mehrerer Willen handelt, so zeigt sich doch sofort, daß als nothwendige Konsequenz dieses Systems an Stelle der Komplikation beim Abschlusse eine Komplikation bei der Vertrags-Ausführung tritt und daß diese weit bedenklicher ist als jene. Denn die Mehrheit der Faktoren, die zur Durchführung eines Vertrags in Betracht kommen, tritt erst dann hervor, wenn der Abschluß des Vertrags bereits erfolgt ist. Es zeigt sich erst nachträglich, daß der giltig abgeschlossene Vertrag nicht giltig ausgeführt werden kann, und daß der Vertrag ein todter Buchstabe ist, obgleich das verfassungsmäßig legitimirte Organ den Staat verpflichtet hat. Es entsteht mithin ein unlösbarer Widerspruch zwischen den verfassungsmäßigen Staatspflichten nach außen und der verfassungsmäßig beschränkten Verfügungsgewalt des Staatsoberhauptes im Innern."

Die Untersuchung und Darstellung der im Deutschen Reiche bestehenden Rechtssätze über die Legitimation zum Abschlusse völkerrechtlicher Verträge hat nach dem Gesagten von folgenden Grundsätzen auszugehen:

1. Bei der vertragsmäßigen Regelung seiner Beziehungen zu anderen Staaten wird nach den Prinzipien des europäischen Völkerrechts jeder Staat formell durch sein Oberhaupt vertreten, so daß nur dieses fremden Staaten gegenüber rechtsgiltig für die Gesammtheit handeln kann.

2. Die Legitimation zum Abschlusse von Staatsverträgen kann staatsrechtlich zwar nicht getheilt, wohl aber beschränkt sein durch ein den Organen der Staatsgewalt bezw. der Volksvertretung zustehendes Recht der Zustimmung oder Genehmigung.

3. Ob und inwieweit durch einen derartigen Vorbehalt der Zustimmung beziehungsweise Genehmigung dritter Faktoren nicht nur das Recht der Vollziehung im Innern, sondern zugleich auch die Legitimation zum Abschlusse der Staatsverträge direkte Beschränkungen erleidet, so daß jener Vorbehalt auf das völkerrechtliche Verhältniß von Staat zu Staat unmittelbare Wirkung äußert, ist eine Frage des positiven Rechts.

Die Untersuchung ist zunächst mit ausschließender Rücksicht auf die Vertragsschließungen Namens des Reiches durchzuführen. Gesondert davon wird sodann auch die Legitimationsfrage hinsichtlich der Vertragsabschlüsse der Einzelstaaten einer übersichtlichen Besprechung zu unterziehen sein.

§. 2. Die Legitimation zum Abschlusse völkerrechtlicher Verträge für das Reich.

a) Einführung.

Der Betrachtung der Legitimationsfrage für das Reich mag ein kurzer Blick auf die entsprechenden Bestimmungen der nordamerikanischen und der schweizerischen Verfassung sowie auf die früheren Verhältnisse im Deutschen Reiche vorangehen.

Nach der Verfassung der Vereinigten Staaten von Nordamerika ist der Präsident zum Abschlusse von Staatsverträgen nur unter Zustimmung

des Senats legitimirt.[1]) Der Präsident hat hiebei die eigentliche Initiative, er kann Verhandlungen anknüpfen, ohne daß er verpflichtet wäre, die Meinung des Senats schon vor der Unterzeichnung des Vertrags zu hören; er erscheint auch in sämmtlichen Verträgen als der alleinige Kontrahent. Der Abschluß des Vertrags ist aber erst dann perfekt, wenn die erforderliche Zweidrittel-Majorität des Senats zugestimmt hat. Dagegen hat die gesetzgebende Gewalt als solche, der Kongreß mit dem Abschlusse der Staatsverträge nicht das mindeste zu thun.[2]) Ob dem Repräsentantenhause eine indirekte Mitwirkung beim Abschlusse von Staatsverträgen zustehe, d. h. ob das anerkannte formelle Mitwirkungsrecht desselben zur Gesetzgebung und Geldbewilligung in den Fällen, wo ein Vertrag eine Geldbewilligung oder eine Aenderung der Gesetze herbeiführt, das Recht der Ablehnung der zur Ausführung des Vertrags nothwendigen Maßregeln in sich schließe, ist bestritten.[3]) Rüttiman spricht sich übereinstimmend mit der Mehrzahl der wissenschaftlichen Autoritäten dahin aus, daß die von Präsident und Senat abgeschlossenen Staatsverträge keiner weiteren Bekräftigung durch ein vom Kongresse erlassenes Gesetz bedürfen und daß das Repräsentantenhaus, wenn es die zur Vollziehung eines solchen Vertrags erforderlichen Kredite verweigern sollte, verfassungswidrig handeln würde.[4]) Dagegen sucht E. Meier[5]) darzuthun, es sei in der Verfassung der Vereinigten Staaten implizite der Grundsatz enthalten, daß die Mitwirkung des Kongresses, welche im Allgemeinen zur Gesetzgebung oder Geldbewilligung gefordert werde, auch dann erforderlich bleibe, wenn die Gesetzgebung oder Geldbewilligung aus Veranlassung von Staatsverträgen nothwendig werde, und daß dasjenige, was zum giltigen Zustandekommen eines Gesetzes sonst vorausgesetzt werde, auch dann Voraussetzung bleibe, wenn ein Staatsvertrag die Veranlassung zu einem Gesetze war.

Die Verfassung der Schweizerischen Eidgenossenschaft vom 29. Mai 1874 überweist (in Art. 85, Nr. 5) den Abschluß von Bündnissen und Verträgen mit auswärtigen Staaten der Kompetenz der Bundesversammlung, also des gesetzgebenden Körpers, während sie (in Art. 102, Nr. 8) die Befugniß des Bundesraths als der obersten leitenden und vollziehenden Behörde auf die „Wahrung der Interessen der Eidgenossenschaft nach Außen" und auf die „Besorgung der auswärtigen Angelegenheiten überhaupt" beschränkt. Die von der Bundesversammlung genehmigten Staatsverträge sind (in Art. 113, Abs. 3) ausdrücklich als maßgebend für das Bundesgericht erklärt.[6])

---

[1]) Const. of the U. St. Art. II, Sect. 2, § 2: „The President shall have power, by and with the advice and consent of the Senate to make treaties, provided, two thirds of the senators present concur."

[2]) Vgl. Rüttiman, das nordam. BStR. I, § 249 ff. — E. Meier, a. a. O. S. 164 ff.

[3]) Kent, Commentaries on American Law, Vol. I, p. 165, formulirt die Streitfrage folgendermaßen: „. . whether a treaty, constitutionally made, was obligatory upon Congress, equally as any other national engagement would be, if fairly made by the competent authority; or whether Congress had any discretionary power to carry into effect a treaty requiring the appropriation of money, or other act to be done on their part, or to refuse it their sanction."

[4]) Vgl. Rüttimann, a. a. O. S. 296—300.

[5]) Vgl. E. Meier, a. a. O. S. 165 mit 211.

[6]) Vgl. Annalen 1875, S. 517, 521, 525. Laband, Bd. II, S. 163, Anm. 2, Rüttimann a. a. O., I, § 256. Die gleichen Grundsätze hatte die Bundesverfassung vom Jahre 1848 (Art. 74,3 und Art. 90) aufgestellt.

Für das ehemalige Deutsche Reich bestimmte der Westphälische Friede (J. P. O. Art. VIII § 2): „. . Nec non ubi pax aut foedera facienda aliave ejusmodi negotia peragenda fuerint, nihil horum aut quicquam simile postquam unquam fiat vel admittatur nisi de comitiali liberoque omnium imperii statuum suffragio et consensu“ Wenn hienach der Kaiser ohne Zustimmung des Reichstags keinen Staatsvertrag schließen konnte, so stand dies im vollen Einklange mit der Verfassung des Reichs. „Ohne Zustimmung des Reichstags konnte der Kaiser auch auf dem Gebiete der auswärtigen Politik keine Entscheidung treffen, kein Bündniß schließen, keinen Krieg erklären, keinen Frieden vereinbaren; er konnte ohne Beschluß des Reichstags keine Truppenkontingente aufbieten als die seines eigenen Staates, er hatte keinen Kriegsschatz zur Verfügung. Die Gesandten auswärtiger Mächte waren beim Reichstage beglaubigt; sie traten mit demselben in gemeinschaftlichen Verkehr; ihnen wurden die Beschlüsse des Reichstags in den mit ihnen verhandelten Angelegenheiten offiziell mitgetheilt.“ (Laband, Bd. II, S. 174 Anmerkung.[1])

Im Deutschen Bunde war die Vertragskompetenz der Bundesversammlung als dem „beständigen, verfassungsmäßigen Organe seines Willens und Handelns“ (W. Sch. A., Art. 7) zugewiesen. Sie hatte (nach Art. 4 l. c.) „in eintretenden Fällen die Unterhandlungen für die Gesammtheit des Bundes zu führen und Verträge für denselben abzuschließen.“ Die zur Besorgung der auswärtigen Angelegenheiten des Bundes erforderlichen Beschlüsse faßte die Bundesversammlung (gemäß Art. 12 der W. Sch. A.) im engeren Rathe nach absoluter Stimmenmehrheit. Nur Friedensschlüsse und Verträge, welche die Bundesakte selbst, bezw. Aenderungen der Grundgesetze des Bundes sowie die Aufnahme eines neuen Mitglieds in denselben betrafen, gehörten vor das Plenum der Bundesversammlung.

Die „Grundzüge zu einer neuen Bundesverfassung“, die Preußen unterm 10. Juni 1866, vier Tage, ehe es die Bundesversammlung für immer verließ, auf den Tisch dieser Versammlung niederlegte, und auf deren Basis es in der Zirkulardepesche vom 16. desselben Monats zur Eingehung eines neuen Bundesvertrags einlud, hatte in Art. VII das Recht, „Krieg zu erklären und Frieden zu schließen“, der „Bundesgewalt“ ohne eine Beschränkung zugewiesen.

Der Konferenz zur Berathung und Feststellung der Verfassung des Norddeutschen Bundes legte sodann Graf Bismarck-Schönhausen als erster preußischer Bevollmächtigter unterm 15. Dezember 1866 einen neuen Verfassungsentwurf vor, der durch den Druck nicht veröffentlicht wurde. Dieser Entwurf betrachtete die Befugniß, Staatsverträge zu schließen, als eine Prärogative des Präsidiums und unterwarf nur die Handels- und Schifffahrtsverträge der Genehmigung des Bundesraths.[2])

Bei der am 7. Februar 1867 endgiltig erfolgten Feststellung des Verfassungsentwurfs setzten es die verbündeten Regierungen jedoch durch, daß alle in den Bereich der Bundesgesetzgebung gehörigen Verträge zu ihrem Abschlusse der Zustimmung des Bundesraths unterworfen sein sollten.

Der konstituirende Reichstag endlich erhob in seiner XIX. Sitzung am 26. März 1867 mit dem bezüglichen Artikel (ursprünglich 12, jetzt 11) des

---

[1]) Vgl. Pfeffinger, Vitriar. illustr. III, 2, § 71 (T. IV, p. 357 ff.), III, 3, § 21 (T. IV, p. 397—430).

[2]) Vgl. hierüber Hiersemenzel a. a. O., i. s. Bemerkungen zu Art. 37 der NBV., auf die wir später zurückkommen werden.

Verfassungsentwurfs ein Amendement des Abgeordneten Lette zum Beschlusse, welches neben der Zustimmung des Bundesraths zum Abschlusse von Verträgen, die Genehmigung des Reichstags zu deren Giltigkeit für erforderlich erklärt.[1])

Zwei weitere von den Abgeordneten Ausfeld-Schulze und Erxleben-Jensen-Zachariae gestellte Amendements,[2]) welche neben anderen Bestimmungen gleichfalls eine Mitwirkung des Reichstags zu Staatsverträgen festsetzten, sowie ein viertes Amendement des Abgeordneten von Carlowitz,[3]) welches lediglich die Aufhebung des passiven Gesandtschaftsrechtes der Einzelstaaten bezweckte, wurden abgelehnt.[4])

Die ausführliche Debatte in der Sitzung vom 26. März 1867 über Art. 11 der Bundesverfassung drehte sich wesentlich und nahezu ausschließlich um die durch die abgelehnten Amendements angeregte Frage der Ministerverantwortlichkeit. Die Frage, in welcher Weise die Legitimation zur Abschließung von Staatsverträgen geordnet werden solle, wurde dabei lediglich in einer vorübergehenden Aeußerung berührt.

Die mit den Großherzogthümern Baden und Hessen vereinbarte Verfassung des Deutschen Bundes vom 15. November 1870[5]) fügte dem Art. 11 der Norddeutschen Bundesverfassung eine neue Bestimmung, die Kriegserklärung im Namen des Reiches betreffend, hinzu, welche Bestimmung auch in die Verfassung des Deutschen Reiches — als Abs. 2 des Art. 11 — Aufnahme fand.

Artikel 11 der Reichsverfassung hat hienach folgenden Wortlaut:

„Das Präsidium des Bundes steht dem Könige von Preußen zu, welcher den Namen deutscher Kaiser führt. Der Kaiser hat das Reich völkerrechtlich zu vertreten, im Namen des Reichs Krieg zu erklären und Frieden zu schließen, Bündnisse und andere Verträge mit fremden Staaten einzugehen, Gesandte zu beglaubigen und zu empfangen."

„Zur Erklärung des Krieges im Namen des Reichs ist die Zustimmung des Bundesraths erforderlich, es sei denn, daß ein Angriff auf das Bundesgebiet oder dessen Küste erfolgt.

„Insoweit die Verträge mit fremden Staaten sich auf solche Gegenstände beziehen, welche nach Art. 4 in den Bereich der Reichsgesetzgebung gehören, ist zu ihrem Abschlusse die Zustimmung des Bundesraths und zu ihrer Giltigkeit die Genehmigung des Reichstags erforderlich."

Daraus ergeben sich für die Vertrags-Kompetenz des Kaisers, für die Beschränkungen derselben und für die Bedingungen der staats- und völkerrechtlichen Giltigkeit der von ihm mit fremden Staaten getroffenen Vereinbarungen die folgenden Grundsätze.

b) Die Repräsentationsbefugnisse des Kaisers im Allgemeinen.

Durch Abs. 1 des Art. 11 ist dem Kaiser allein in allen auswärtigen Angelegenheiten die Repräsentation des Reiches übertragen.

Der Kaiser übt dies Recht nicht als Souverän, als Monarch des Reiches, denn die Reichsgewalt steht nicht ihm, sondern der Gesammtheit der deutschen

---

[1]) Drucks. des Reichstags, n. 13; Sten. Ber. S. 347.
[2]) Drucks., n. 23 und 30.
[3]) Drucks., n. 13.
[4]) Sten. Ber. S. 347.
[5]) BGBl. 1870, S. 632.

Bundesfürsten und freien Städte zu, [1]) — er übt es nicht als Beamter des Reichs, denn er ist dazu kraft eigenen Rechtes befugt, — er übt es auch nicht als Kollektiv-Mandatar der übrigen Bundesfürsten, denn er leitet seine Hoheitsrechte nicht ab von den Bundesgliedern, welche als einzelne unter der Souveränetät des Reiches stehen, — der Kaiser übt vielmehr dies Recht „im Namen des Reichs" als das durch die Reichsverfassung ausdrücklich hiezu berufene Organ der Reichsgewalt.

Damit, daß der Kaiser als der alleinige Repräsentant des Reiches bezeichnet wird, ist indeß nicht gesagt, daß der Umfang seiner Repräsentationsbefugniß ein unbegrenzter, allumfassender sei, daß er also für sich allein rechtlich befugt sei, mit verbindlicher Kraft für das Reich jeden Vertrag abzuschließen, der ihm beliebt. Es sind vielmehr durch die Reichsverfassung seiner Vertretungs- und Vertragsbefugniß thatsächlich sehr bedeutende Schranken gesetzt.

Dagegen enthält das angegebene Prinzip zwei andere für unsere Darstellung wichtige Sätze:

a) daß alle vom Kaiser im Namen des Reichs innerhalb seiner verfassungsmäßigen Vertretungsbefugniß vorgenommenen Handlungen für das Reich rechtswirksam sind, Rechte und Pflichten für dasselbe begründen, —

b) daß nur der Kaiser, Niemand außer ihm, das Reich fremden Staaten gegenüber zu vertreten befugt ist, und daß nur an ihn demgemäß die auswärtigen Mächte in allen das Reich betreffenden Angelegenheiten sich zu halten haben, Verhandlungen und Vereinbarungen über solche Angelegenheiten mit anderen Organen der Reichsgewalt oder mit einzelnen Bundesstaaten sohin unstatthaft und rechtlich ohne Wirkung für das Reich sind.

Damit steht nicht im Widerspruche, daß in minder wichtigen Fällen, deren Erledigung den Verwaltungsbehörden ausschließlich obliegt, den Behörden des Reiches durch staatlichen Geschäftsauftrag oder durch spezielle Ermächtigung die Befugniß ertheilt werden kann, Angelegenheiten ihrer besonderen Kompetenzsphäre durch Vereinbarungen mit koordinirten Behörden selbständig zu regeln. [2]) Denn auch dann, wenn der Auftrag für mehrere und zukünftige Fälle ohne Vorbehalt jedesmaliger vorgängiger Anfrage und Genehmigung ergangen ist, beruht die Vertragskompetenz der Reichsbehörden immerhin in jedem einzelnen Falle auf ausdrücklicher Delegation.

c) Das Recht der Leitung der Verhandlungen.

In Betreff der Verhandlungen über Verträge, die Namens des Reiches abgeschlossen werden sollen, ist der Kaiser durch die Verfassung an keinerlei Voraussetzungen oder Beschränkungen gebunden. Darin macht es keinen Unterschied, ob der Gegenstand dieser Verträge eine Beschränkung des Kaisers beim Vertragsabschluß begründe oder nicht.

Die Anordnung offizieller Unterhandlungen mit auswärtigen Regierungen über einen die Rechte und Interessen des Reiches betreffenden Gegenstand, die Leitung der Verhandlungen mit denselben, die Ernennung und Beglaubigung der Beamten, denen die Führung der Verhandlungen übertragen wird, die Ertheilung der Instruktionen an dieselben und endlich auch die eventuelle Verwerfung eines von den letzteren unterhandelten Vertragsprojektes, das den Absichten des Kaisers nicht entspricht, ist Sache seines freien Ermessens.

---

[1]) Vgl. Laband, Bd. I, § 9.

[2]) Vgl. Heffter, Eur. VR. § 84, S. 173, Laband, Bd. II, S. 181, sowie die unter d folgende ausführlichere Behandlung dieses Gegenstandes.

Der Reichstag und die einzelnen Reichsangehörigen können auf die Einleitung von Verhandlungen über Verträge nur durch Anträge, Interpellationen oder Petitionen hinwirken.

Ebenso besteht für den Kaiser keine rechtliche Verpflichtung, dem Bundesrathe bezw. dem Reichstage Auskünfte über beabsichtigte Staatsverträge während der darüber mit anderen Regierungen schwebenden Verhandlungen ertheilen zu lassen.

Nur in zwei Fällen ist den Einzelstaaten eine Theilnahme an den Verhandlungen verfassungs- und vertragsmäßig zugesichert:

a) Durch Art. 40 der RV. sind die Bestimmungen des Zollvereinigungs-Vertrages vom 8. Juli 1867, soweit sie nicht durch die Reichsverfassung und ihre Vorschriften abgeändert wurden, in Kraft erhalten. Hienach dauert auch die Geltung des zu diesem Vertrage gehörenden, vom Reichstage des Nordd. Bundes ausdrücklich mitgenehmigten Schlußprotokolls [1]) fort, welches den Kaiser verpflichtet, bei Verhandlungen über Handels- und Schifffahrtsverträge mit Oesterreich und der Schweiz vor dem Abschlusse derselben die angrenzenden Bundesstaaten zur Theilnahme einzuladen. Ein Veto gegen den Abschluß des Vertrags für den Fall, daß eine Uebereinstimmung nicht erzielt werden sollte, steht indessen den zur Theilnahme an den Verhandlungen berechtigten Staaten nicht zu. [2])

b) Nach Art. XI des bereits mehrfach zitirten Schlußprotokolls zu dem Vertrage mit Bayern vom 23. November 1870 sollen beim Abschlusse von Post- und Telegraphenverträgen mit außerdeutschen Staaten zur Wahrung der besonderen Landesinteressen Vertreter der angrenzenden Bundesstaaten zugezogen werden. Der Ausdruck „Abschluß“ soll hier ohne Zweifel die dem Abschlusse vorausgehenden Verhandlungen bezeichnen, da ja am „Abschlusse“ selbst im juristischen Sinne des Wortes Vertreter der Einzelstaaten nicht betheiligt sein können.

Thatsächlich besteht die Uebung, die Genehmigung des Bundesraths schon zur Eröffnung der Verhandlungen insbesondere über alle diejenigen Gegenstände einzuholen, deren Regelung zur Kompetenz des Bundesraths nach Art. 7 der RV. gehört. [3]) Diese Uebung beruht jedoch lediglich auf bundesfreundlicher Konnivenz und auf Rücksichten politischer Natur; eine rechtliche Verpflichtung des Kaisers zu einem solchen Verfahren ist aus der Reichsverfassung nicht abzuleiten. Die verfassungsmäßige Zustimmung des Bundesraths zum Vertragsabschlusse kann selbstverständlich in der Erklärung seines Einverständnisses mit der Einleitung von Unterhandlungen nicht erblickt werden.

d) Das Recht der Ratifikation.

Auch das Recht der Ratifikation der für das Reich abgeschlossenen Verträge steht, nach dem klaren Wortlaute des Art. 11 Abs. 1 unzweifelhaft dem Kaiser ausschließend zu und bildet einen wesentlichen Bestandtheil seiner Legitimation zur völkerrechtlichen Vertretung des Reiches.

---

[1]) BGBl. 1867, Nr. 9, S. 81—142. — Vgl. Sten. Ber. des Nordd. Reichstags 1867, S. 311 und 681.

[2]) Vgl. v. Rönne, a. a. O., Bd. II Abth. 1, S. 194 ff., — Frh. v. Aufseß in d. Annalen „1880“, S. 812 f.

[3]) Vgl. Laband, Bd. II, S. 180, — E. Meyer, S. 292 f., und die von diesem angeführten Beispiele.

Nur die durch den Kaiser vollzogene Ratifikation bewirkt die Perfektion der für das Reich abzuschließenden Verträge und zwar ist seine Ratifikation erforderlich ebensowohl in denjenigen Fällen, in denen er nur unter gewissen Beschränkungen, als in jenen, in welchen er unbeschränkt zum Vertragsabschlusse berechtigt ist. Anderseits begründet jede vom Kaiser innerhalb seiner verfassungsmäßigen Befugnisse ertheilte Ratifikation definitive Verpflichtung für das Reich.

Ueber die Form, in welcher der Kaiser völkerrechtliche Verträge namens des Reiches ratifiziren solle, enthält die Reichsverfassung keinerlei Vorschriften. Es gelten darüber vielmehr die allgemeinen auf der thatsächlichen Uebung beruhenden Sätze des Völkerrechts. [1])

Die Möglichkeit, daß Staatsverträge mündlich oder stillschweigend geschlossen werden, ist prinzipiell nicht zu leugnen. [2]) Eine thatsächliche Verwirklichung wird jedoch diese Möglichkeit niemals finden; praktisch ist vielmehr der schriftliche Abschluß allein von Bedeutung.

Hienach besteht die Ratifikation in der Unterzeichnung einer den Vertrag genehmigenden Urkunde bezw. der Vertrags-Urkunde selbst durch den Kaiser und den Mitkontrahenten, oder, falls jeder der beiden Kontrahenten eine von ihm allein unterzeichnete Urkunde dem Mitkontrahenten übergibt, in der Auswechslung der beiden Urkunden. [3])

Die Ratifikations-Urkunde kann den Wortlaut des Vertrags wiederholen; es genügt indessen in formeller Beziehung, wenn sie die von den Bevollmächtigten festgestellten Punktationen (den Vertragsentwurf) mit einer jeden Zweifel ausschließenden Bezeichnung in Bezug nimmt. Zuweilen wird letztere Form der Ratifikation ausdrücklich vereinbart. [4])

Die Gegenzeichnung des Reichskanzlers ist zur völkerrechtlichen Giltigkeit der Verträge nicht erforderlich, entspricht jedoch dem völkerrechtlichen Gebrauche. Zur staatsrechtlichen Giltigkeit der Verträge ist dagegen die Kontrasignatur des Kanzlers unbedingt nöthig. Die Reichsverfassung (Art. 17) stellt allerdings das Erforderniß der Gegenzeichnung nur für „Anordnungen und Verfügungen des Kaisers auf. Die Praxis hat aber mit Recht angenommen, daß dies Erforderniß auch für andere Regierungsakte des Kaisers gelte und die gleichen Grundsätze darauf angewendet, welche bezüglich der Kontrasignatur der Minister konstitutioneller Staaten bestehen. [5])

Die Ratifikation wird in den Punktationen der Bevollmächtigten in der Regel ausdrücklich vorbehalten, zumeist unter Verabredung einer bestimmten Frist, binnen welcher sie erfolgen soll. Daß sie auch ohne ausdrückliche Verabredung stets als vorbehalten gelte, m. a. W., daß nach allgemeiner Regel

---

[1]) Vgl. hiezu und zum Folgenden insbesondere Laband, Bd. II, S. 180 ff. Ebenda, S. 179, ist ein der Schwedischen Gesetzessammlung v. J. 1873 entnommenes Beispiel einer vom deutschen Kaiser vollzogenen Ratifikationsurkunde mitgetheilt.

[2]) Vgl. Heffter a. a. O. § 87 und Anm. 2.

[3]) Der Sprachgebrauch nennt auch im letzteren gewöhnlichen Falle die einseitige Unterzeichnung „Ratifikation". In diesem Sinne genommen bewirkt nicht die Ratifikation die völkerrechtliche Perfektion des Vertrags; diese setzt vielmehr außer der Ratifikation noch ein weiteres Moment, den Austausch der „ratificirten" Urkunden, voraus.

[4]) So im Zollvereinigungsvertrage (BGBl. 1867, S. 112), in den Postverträgen v. 23. Nov. 1867 (BGBl. 1868, S. 68, 96, 115) u. a.

[5]) Vgl. Paul Hensel, die Stellung des Reichskanzlers nach dem Staatsrechte des deutschen Reichs (Annalen „1882", S. 29).

jeder Vertrag zu seinem Abschlusse der Ratifikation bedürfe, ist im Eingange unserer Darstellung bereits ausgeführt worden.

Indeß gilt diese Regel nicht unbedingt. In gewissen Fällen sind vielmehr die Bevollmächtigten der kontrahirenden Staaten nicht nur beauftragt, die Verhandlungen zu führen und einen Vertrags-Entwurf zu vereinbaren, sondern auch ermächtigt, den Vertrag selbst definitiv abzuschließen und die Urkunden darüber zu unterzeichnen.

Diese Art der Vertragsschließung, auf die wir im Bisherigen wiederholt hingewiesen haben, wird im Gegensatze zu der regelmäßigen Form der Unterzeichnung durch das Staatsoberhaupt als die nicht solenne Vertragsform bezeichnet.[1]) Ihre Anwendung auf Verträge des Reiches ist durch das Reichsstaatsrecht nicht ausgeschlossen, und in minder wichtigen Fällen in der That üblich geworden.[2])

Die nicht solenne Vertragsform besteht entweder in der Unterzeichnung einer gemeinschaftichen Urkunde, eines sogenannten Protokolls, durch die Bevollmächtigten der kontrahirenden Staaten mit der Maßgabe, daß dieselbe eine definitive Vereinbarung sein soll, oder in der Auswechslung einseitiger Urkunden, sogenannter Erklärungen (Deklarationen), welche von einer Behörde ausgestellt werden.

Die Bevollmächtigung zu derartigen Vereinbarungen für das Reich kann vom Kaiser für jeden einzelnen Fall besonders ertheilt werden; es kann aber auch einzelnen Verwaltungsbehörden des Reiches durch staatlichen Geschäftsauftrag die Befugniß übertragen sein, Gegenstände ihrer ausschließlichen Kompetenz unter Anwendung der nicht solennen Vertragsform selbständig zu regeln. Unbedingte Voraussetzung ist in solchen Fällen, daß die Vereinbarungen nur Gegenstände betreffen, zu deren Erledigung die Verwaltungsbehörde zweifellos befugt ist.

Für das Reich gehen derartige Erklärungen in der Regel vom auswärtigen Amte aus und sind demgemäß vom Reichskanzler oder einem Vertreter desselben unterzeichnet. Aber auch andere Behörden, z. B. das Reichsamt des Innern, das Reichspostamt, die Admiralität u. s. w., können mit koordinirten Behörden anderer Staaten Erklärungen über die Regelung der ihrer Kompetenz unterliegenden Angelegenheiten austauschen. Handeln bei solchem Austausch die Unterzeichner der Erklärungen streng innerhalb der Grenzen ihrer Befugnisse, dann ist eine in dieser Weise abgeschlossene Uebereinkunft im juristischen Sinne ein giltiger Staatsvertrag mit voller völkerrechtlicher Wirksamkeit.

e) Umfang der Mitwirkung des Bundesraths und Reichstags.

Nach Abs. 3 des Art. 11 ist in allen Fällen, in denen der Gegenstand eines Vertrags nach Art. 4 der RV. in den Bereich der Reichsgesetzgebung

---

[1]) Der amtliche Sprachgebrauch des Reiches gleich dem der Einzelstaaten bezeichnet Vereinbarungen dieser Art im Gegensatz zu den in solenner Form abgeschlossenen „Verträgen" regelmäßig als „Uebereinkommen (Uebereinkunft)". Doch findet sich der letztere Ausdruck auch in Fällen, in denen die Ratifikation ausdrücklich vorbehalten wurde. (Vgl. unter zahlr. a. Beisp. RGBl. 1881, S. 81: Uebereinkunft zw. dem Deutschen R. u. Frankr., die gegenseitige Zulassung Staatsangehöriger zum Armenrechte betr., v. 20. Febr. 1881.)

[2]) Beispiele s. bei Laband, Bd. II, S. 181, Anm. 1, 182, Anm. 1. Zu den an letzterer Stelle aufgezählten Anwendungsfällen kommen in den letzten Jahren u. a. die Uebereinkommen wegen gegenseitiger Zulassung Staatsangehöriger zum Armenrechte (CBl. f. d. D. R. 1878, S. 651, 1879, S. 318.)

gehört, zum Abschlusse des Vertrages die Zustimmung des Bundesraths, zur Giltigkeit desselben die Genehmigung des Reichstags erforderlich.[1])

Durch diese Bestimmung ist die im ersten Absatze des Artikels 11 dem Kaiser ertheilte allgemeine Bevollmächtigung, namens des Reiches völkerrechtliche Verträge abzuschließen, beschränkt worden. Zweifellos und unbestritten bezieht sich indessen diese Beschränkung nicht auf alle Staatsverträge des Reiches, sondern nur auf eine gewisse Sorte derselben. Wir haben somit zwei Klassen von Staatsverträgen zu unterscheiden: solche, welche der Kaiser ohne jede Beschränkung giltig für das Reich abzuschließen vermag, und solche, hinsichtlich deren er durch die Bestimmung des Art. 11, Abs. 3 beschränkt ist.

Der Umfang der beiden Klassen ist bestritten.

Das weitestgehende selbständige und unbeschränkte Vertragsrecht räumt dem Kaiser v. Mohl ein.[2]) Nach seiner Auffassung ist der Kaiser an die Zustimmung des Bundesraths, bezw. des Reichstags bei Vertragsabschließungen über Gegenstände gebunden, welche durch die Verfassung der Reichsgesetzgebung zugewiesen sind; über alle denkbaren Gegenstände dagegen, welche außerhalb der Legislation des Reiches liegen, kann er selbständig [lediglich unter Verantwortlichkeit des Reichskanzlers] durch Staatsverträge verfügen. Die einzige etwa auch für den Kaiser vorhandene Schranke findet Mohl darin, daß „der Inhalt und Zweck eines Vertrags innerhalb der Aufgaben des deutschen Bundes liege". Wenn über einen Gegenstand, der nicht unter diese Aufgaben falle,[3]) ein Vertrag abgeschlossen werden sollte, wäre daher „die Berechtigung zum Abschlusse durch eine vorangehende Erweiterung der Verfassungszuständigkeit bedingt."

Die Anschauung Mohl's, die F. Gorius[4]) vollkommen theilt, ist das Resultat einer streng wörtlichen Auslegung der im Art. 11, Abs. 3 enthaltenen Verweisung auf Art. 4 der RV. Dieser Artikel hat in erster Linie den Zweck, die Reichszuständigkeit gegen die Landeszuständigkeit abzugrenzen, indem er diejenigen Materien aufzählt, zu deren verbindlicher Regelung die Reichsgewalt im Gegensatze zur Landesgewalt kompetent erklärt wird. Zu den „Gegen-

---

[1]) Zu den Verträgen, welche dieser Einschränkung unterliegen, gehören insbesondere auch die Handels- und Schifffahrtsverträge, da die Gesetzgebung des Reiches sich zufolge Art. 4, Z. 2 und 7 auch auf diese Gegenstände erstreckt. In Betreff dieser Verträge enthielt bereits der Zollvereinigungsvertrag v. 8. Juli 1867 in Art. 8, § 6 und 12 die Bestimmung, daß der Krone Preußen als dem Präsidium des Zollvereins das Recht zustehen solle, im Namen der Vereinsstaaten Handels- und Schifffahrtsverträge mit fremden Staaten einzugehen, zu deren Abschluß indessen die Zustimmung des Zollvereins-Bundesraths und zu deren Giltigkeit die Genehmigung des Zollparlaments erforderlich sein sollte. Nachdem jedoch die süddeutschen Staaten dem deutschen Reiche beigetreten sind und hiedurch die bisher bestandenen Organe des Zollvereins, der Zollbundesrath und das Zollparlament, im Bundesrath und Reichstag des nunmehrigen deutschen Reichs aufgegangen sind (Annalen „1873", S. 311 ff.), haben die gedachten Bestimmungen ihre Bedeutung verloren und es sind die dem Präsidium, dem Bundesrathe und dem Parlamente des Zollvereins überwiesenen Rechte auf den Kaiser, Bundesrath und Reichstag des deutschen Reichs übergegangen. Hieran ändert auch der Umstand nichts, daß das Großherzogthum Luxemburg nicht aufgehört hat, Mitglied des Zollvereins zu sein, da dasselbe nicht selbständiger Mitkontrahent des Vertrags v. 8. Juli 1867 ist, sondern sich nur dem Zollsystem des Nordd. Bundes angeschlossen hat und durch diesen vollständig vertreten wird, auch bereits im Bundesrath und Parlament des Zollvereins keine selbständige Vertretung besaß. (v. Rönne, II, B, Kap. 6.)

[2]) In der bereits früher (unter I, II c) zitirten Stelle, S. 305 fs. RStR.

[3]) Daß dieß bei der Allgemeinheit jener Aufgaben überhaupt nicht denkbar sei, wurde bereits hervorgehoben.

[4]) Annalen „1874", S. 771.

ständen, welche nach Art. 4 in den Bereich der Reichsgesetzgebung" gehören, bilden daher allerdings zunächst jene Materien den Gegensatz, welche der Willensherrschaft des Reiches entrückt und jener der Einzelstaaten überwiesen sind. Indem die genannten Schriftsteller diesen Gegensatz auch der Bestimmung des Art. 11, Abs. 3 zu Grunde legen, sind sie zu der Folgerung gezwungen, daß diejenigen Gegenstände, welche der Kompetenz des Reiches überhaupt nicht unterworfen sind, der alleinigen und unbeschränkten Vertretungsbefugniß des Kaisers unterliegen, daß dagegen über jene Gegenstände, welche verfassungsmäßig zur Kompetenz des Reiches gehören, nur unter Mitwirkung von Bundesrath und Reichstag Verträge geschlossen werden können. Diese Folgerung ignorirt völlig die gesetzlichen Kompetenzgrenzen zwischen Reich und Einzelstaaten und gibt an sich ein widersinniges und unhaltbares Resultat.[1])

Die in der Verfassung gegebene Scheidelinie zwischen Reichs- und Landeszuständigkeit kann auch durch Staatsverträge ohne Einhaltung der für Verfassungsänderungen überhaupt gegebenen Vorschriften nicht verrückt werden. Am Allerwenigsten aber konnte dem Kaiser durch die Verfassung selbst ein internationales Verfügungsrecht über die jenseits der Kompetenzgrenze des Reiches liegenden Gegenstände eingeräumt werden, das nicht einmal denjenigen Kautelen und Beschränkungen unterworfen worden wäre, welche für die internationale Regelung der zur Reichskompetenz gehörenden Angelegenheiten festgesetzt wurden.

Hiersemenzel[2]) berücksichtigt in erster Linie die Bezugnahme des Art. 11, Abs. 3 auf Art. 4 und kommt dadurch zu einer Anschauung, welche der eben widerlegten Auffassung in gewissem Sinne entgegengesetzt erscheint.

Hiersemenzel zerlegt die der Reichskompetenz unterstellten Gegenstände selbst in zwei Klassen, deren eine die in Art. 4 der RV. aufgezählten Materien umfaßt, während die zweite aus denjenigen Angelegenheiten gebildet wird, welche durch irgend einen anderen Verfassungsartikel oder durch spätere Reichsgesetze der Kompetenzsphäre des Reiches überwiesen werden. Er sagt nämlich: „Nur Gegenstände, welche nach Art. 4, nicht auch solche, welche nach einem anderen Artikel der Bundesgesetzgebung überwiesen sind, machen die Zustimmung des Bundesraths und Reichstags erforderlich.

Es kann indessen unmöglich eine so tiefgreifende Unterscheidung der beiden Klassen dem bloßen Umstande zugeschrieben werden, daß eine Befugniß der Reichsgewalt gerade in dem vierten Verfassungsartikel festgestellt wurde. Denn dieser Artikel grenzt wohl die Kompetenz des Reiches gegen die Kompetenz der Einzelstaaten, nicht aber die Kompetenz des Kaisers gegen die Kompetenz des Bundesraths und des Reichstags ab. Ueberdies gibt Art. 4 keineswegs eine erschöpfende Aufzählung der Angelegenheiten, welche der Reichskompetenz anheimfallen. Er übergeht Gegenstände, welche — wie das Reichsfinanzwesen — naturgemäß in die Kompetenz des Reiches gehören und anderseits können weitere Angelegenheiten durch spätere Gesetze der Reichskompetenz unterworfen werden, ohne daß Art. 4 eine Veränderung bezw. Ergänzung erfährt. Unmöglich aber kann behauptet werden, daß auf alle diese Gegenstände die beschränkende Vorschrift des Art. 11, Abs. 3 keine Anwendung finden solle.[3])

---

[1]) Vgl. Laband, Bd. II, S. 165.

[2]) A. a. O., S. 51, Bem. 4 zu Art. 11.

[3]) Richtig sagt über diesen Punkt Mohl a. a. O., S. 435, Note 1: „Eine Zustimmung zu Staatsverträgen, welche in das Gebiet der Gesetzgebung eingreifen, ist dem Reichstage (nach dem Vorgange anderer Verfassungsurkunden) eingeräumt, damit er nicht auf dem Umwege eines Vertrages um sein Gesetzgebungsrecht gebracht werden kann. Dieser Grund

Endlich ist zu bedenken, daß durch Vertragsabschlüsse — z. B. über Veränderungen des Bundesgebiets — recht wohl die Reichsverfassung selbst alterirt werden kann. Da die „Verfassungsgesetzgebung" unter den in Art. 4 aufgezählten Materien sich nicht findet, müßte konsequent auch in solchem Falle ein selbständiges, durch die Mitwirkung des Bundesraths und Reichstags nicht bedingtes Vertragsrecht des Kaisers behauptet werden.

Die Auffassung Hiersemenzel's findet auch darin keine Unterstützung, daß Art. 37 der Verfassung des Nordd. Bundes dem Bundesrathe ausdrücklich die Beschlußfassung über die Handels- und Schifffahrts-Verträge beigelegt hatte. Die Schwierigkeit, die diese Bestimmung in Bezug auf das Verhältniß des Art. 37 zu Art. 4 und 11 zu bieten schien, löst sich von selbst durch den Rückblick auf die Entstehungsgeschichte des Art. 11.

Wie bereits erwähnt, hatte der unterm 15. Dezember 1866 den verbündeten Regierungen vorgelegte preußische Verfassungsentwurf die Befugniß des Präsidiums, völkerrechtliche Verträge zu schließen, an keine Beschränkung gebunden. Nur Art. 35 (jetzt 37) machte hievon eine Ausnahme, indem er die Handels- und Schifffahrtsverträge der Genehmigung des Bundesraths unterwarf. Diese spezielle Vorschrift ist indessen, wenn nicht völlig, so doch zum größten Theile überflüssig geworden, nachdem der von den verbündeten Regierungen geforderte Abs. 3 des Art. 11 in der Verfassung Aufnahme gefunden hat. Mit Recht wurde daher die fragliche Bestimmung aus der Norddeutschen Bundesverfassung, in der sie mehr durch Versehen als absichtlich belassen war, in die Reichsverfassung nicht mit übernommen.[1])

Die Theorie Hiersemenzel's führt Gorius[2]) bis zu ihren äußersten Konsequenzen durch. Er räumt ein, daß bei vielen Angelegenheiten, welche nach Art. 4 der RV. der Gesetzgebungskompetenz des Reiches unterstellt sind, dem Letzteren auch Verwaltungsbefugnisse zustehen, und daß zufolge der von ihm vertretenen Theorie dem Bundesrath und dem Reichstag bei der Abschließung von Staatsverträgen über diese Angelegenheiten mehr Rechte vindizirt würden, als bei der inneren Staatsthätigkeit. Dieses Mehr von Rechten, meint er, würde dadurch begründet sein, daß es viel leichter ist, schlechte Gesetze zu ändern als einen ungünstigen Vertrag, an welchem der Mitkontrahent gerade wegen dieses Umstandes nur noch mehr festhalten würde.

Diese Buchstaben-Interpretation führt unverkennbar dazu, daß der Kaiser bezüglich der im Art. 4 aufgezählten Gegenstände ohne Zustimmung des Bundesraths und Genehmigung des Reichstags einem fremden Staate gegenüber gewisse Zusagen nicht giltig ertheilen könnte, wohl aber staatsrechtlich befugt wäre, diese Zusagen sogleich rechtswirksam zu erfüllen.[3])

Es ist an sich gewiß richtig, daß bei der Regelung der internationalen Verhältnisse, bei der es sich um die wichtigsten staatlichen und politischen Fragen handelt, ein objektives, der Einzelinterpretation möglichst geringen Spiel-

---

paßt nun aber vollkommen ebensogut auf ein Gesetz, welches in Folge einer nachträglichen Verfassungsänderung zu Stande kam, als auf ein nach Art. 4 der Verfassungsurkunde zugelassenes. Die Erwähnung dieses Artikels heißt nichts anderes als „nach dem jeweiligen Verfassungsrechte zu Stande gekommenes Gesetz." Es wäre geradezu widersinnig, das Gegentheil anzunehmen; hiezu ist man aber gegenüber von den Gründern der Verfassung nicht berechtigt."

[1]) Vgl. Hiersemenzel a. a. O. S. 109, Bem. 1 zu Art. 37, — E. Meier a. a. O. S. 304.

[2]) Annalen „1875", S. 546 ff.

[3]) Vgl. Laband, Bd. II, S. 167.

raum gewährendes Merkzeichen dringend geboten erscheint, um Differenzen und Konflikte möglichst zu vermeiden. Ueber die Unmöglichkeit der von Gorius vertheidigten Auslegung kann aber auch diese Erwägung nicht täuschen.

Die in Art. 11, Abs. 3 gegebene Verweisung auf Art. 4 soll sonach weder eine Unterscheidung zwischen denjenigen Materien begründen, welche kraft Art. 4, und solchen, welche kraft anderer verfassungsmäßiger Bestimmungen als Objekte der Reichsgesetzgebung erscheinen, noch soll sie alle unter Art. 4 fallenden Gegenstände der Bestimmung des Art. 11, Abs. 3 selbst für den Fall unterwerfen, daß ihre Regelung auf dem Wege kaiserlicher Verordnung zulässig ist. Es erscheint dadurch jene Verweisung in der That als eine lediglich beispielsweise Erwähnung ohne innere Bedeutung.

Die Grenzlinie, welche Art. 11, Abs. 3 zwischen den beiden Klassen von Staatsverträgen zieht, zwischen solchen, welche der Kaiser allein abzuschließen berechtigt ist, und solchen, hinsichtlich deren er an die Mitwirkung von Bundesrath und Reichstag gebunden ist, kann nicht in der Verweisung auf Art. 4, sondern nur durch die präzise und richtige Auslegung des Ausdrucks „Bereich der Reichsgesetzgebung", gefunden werden.

Nun kann der Ausspruch: „ein Gegenstand gehört in den Bereich der Reichsgesetzgebung", dreierlei sagen:

Entweder ist damit die Kompetenz des Reiches anerkannt, seine Thätigkeit auf diesen Gegenstand zu erstrecken, so daß den begrifflichen Gegensatz der Reichsgesetzgebung die Landesgesetzgebung bildet. Daß diese Bedeutung nicht genüge, die Scheidelinie zwischen den beiden Vertragsklassen gewinnen zu lassen, ist der Theorie von Mohl's gegenüber dargelegt worden.

Es kann ferner als der begriffliche Gegensatz zur Reichsgesetzgebung das Verordnungsrecht gedacht sein, das dem Kaiser bezw. dem Bundesrathe zusteht. Alsdann schreibt jener Ausdruck für die Behandlung des vorliegenden Gegenstandes die Form des Gesetzes vor und schließt die Formen der Verwaltungsakte aus.

Der Ausspruch kann aber auch die beiden Bestimmungen zugleich enthalten: er kann die Kompetenz des Reiches anerkennen, die fragliche Angelegenheit durch Befehle zu regeln, und zugleich anordnen, daß diese Befehle in der Form des Gesetzes zu erlassen sind.[1])

Wird die letztgenannte Bedeutung des Ausdrucks dem Wortlaute des Art. 11, Abs. 3 zu Grunde gelegt, so bedürfen die Gegenstände des Art. 4 und die sonst der Reichskompetenz überwiesenen Angelegenheiten nicht unbedingt der Mitwirkung von Bundesrath und Reichsrath zu ihrer Regelung durch völkerrechtliche Verträge. Sie bedürfen dieser Mitwirkung vielmehr nur dann, wenn die zu treffenden Maßnahmen, soferne sie nicht durch Vertrag geregelt würden, einen Befehl erfordern würden, den der Kaiser nur unter Zustimmung des Bundesraths und Reichstages (im Gesetzgebungswege) erlassen könnte. Alle Maßnahmen hingegen, welche nach dem Reichsstaatsrechte durch selbständige Befehle des Kaisers getroffen werden können, ist der Kaiser auch in vertragsmäßiger Form ohne Konkurrenz des Bundesraths und Reichstags zu vereinbaren berechtigt.

Diese Auffassung ist in der That die einzige, welche die Anordnung des Art. 11, Abs. 3 ihrem Zwecke entsprechend und mit den übrigen Bestimmungen der Reichsverfassung vereinbarlich erscheinen läßt. Sie allein schützt

---

[1]) Vgl. Laband, Bd. II, S. 62 ff.

davor, daß nicht die Abschließung eines völkerrechtlichen Vertrags zur Umgehung der Gesetzesform verwendet und eine Abänderung der Rechtsordnung, für welche voraussichtlich die Zustimmung und Genehmigung des Bundesraths und Reichstags nicht zu erlangen wäre, durch den Abschluß eines Vertrags mit irgend einem fremden Staate bewirkt werde.

Die hier vertretene Auffassung stimmt im wesentlichen mit den Ansichten E. Meier's[1]) und Laband's[2]) überein.

Doch kann nicht mit letzterem zugegeben werden, daß der Wortlaut des Abs. 3 cit. dieser Auslegung entgegenstehe[3]) und daß derselbe, wenn man ihm einen befriedigenden Sinn abgewinnen wolle, auf eine Verwechslung der Angelegenheiten, welche zur Kompetenz der Reichsgesetzgebung gehören, mit denjenigen, welche das Reich in der Form der Gesetzgebung zu erledigen habe, zurückgeführt werden müsse.

Laband selbst hat anerkannt,[4]) daß die Vorschrift, eine gewisse Staatsthätigkeit „unterliege der Reichsgesetzgebung", eine doppelte Bestimmung enthalten könne, indem sie einerseits die Kompetenz des Reiches zum Erlaß eines Befehles normire und anderseits die Form dieses Erlasses vorschreibe. Von der von Laband gebrauchten Ausdrucksweise ist aber die Terminologie des Art. 11 Abs. 3: „ein Gegenstand gehöre in den Bereich der Reichsgesetzgebung" nicht wesentlich verschieden.[5])

Die Bestimmung des Art. 11, Abs. 3 verwechselt die beiden Kreise von Angelegenheiten nicht, sondern faßt in allerdings nicht korrektem Ausdrucke beide zusammen, so daß die Worte „Bereich der Reichsgesetzgebung" etwa bedeuten: „Bereich derjenigen Staatsthätigkeiten, welche innerhalb der Kompetenz der Reichsgewalt liegen und von dieser in der Form des Gesetzes ausgeübt werden müssen."

Mit der hier vertretenen Auffassung steht selbstverständlich auch die oben gemachte Aufstellung nicht im Widerspruch, daß Art. 4, auf den Abs. 3 des Art. 11 verweist, keineswegs die Kompetenz des Kaisers gegen die Kompetenz des Bundesraths und Reichstags abgrenze. Aber auch daraus kann ein Gegengrund nicht hergeleitet werden, daß Art. 4 in erster Linie nicht sowohl die Abgrenzung von Gesetzgebung und Verordnung, als vielmehr die Abgrenzung von Reichs- und Landeszuständigkeit zum Zwecke hat. So gewiß dies richtig ist, wird doch immerhin schon durch die Eingangsworte des Art. 4: „Der Beaufsichtigung des Reiches und der Gesetzgebung desselben unterliegen die nachstehenden Angelegenheiten" im Allgemeinen auf die verschiedenen Richtungen der Reichsgewalt innerhalb ihrer Kompetenz hingewiesen. Unzweifelhaft ist der Sinn des Art. 4 der RV. nicht der, daß alle Anordnungen, welche sich auf die dort genannten Materien beziehen, nur in der Form des Gesetzes mit Ausschluß der Form der Verordnung sollten ergehen dürfen.[6])

---

[1]) A. a. O. S. 295 f.

[2]) Bd. II, S. 163 ff.

[3]) Wörtlich die gleiche Behauptung, freilich mit ganz anderer Begründung und in ganz anderem Sinne, legt Gorius seiner Auffassung zu Grunde.

[4]) In der bereits citirten Stelle, Bd. II, S. 62.

[5]) Daß der willkürliche Gebrauch des Begriffs „Reichs-Gesetzgebung" in seinen verschiedenen Bedeutungen der Reichsverfassung zum Vorwurfe gereicht und die Schwierigkeiten der Auslegung nicht unbedeutend erhöht, hebt Laband, II, S. 65, mit Recht hervor.

[6]) Diesen Sinn legt dem Art. 4 Gorius zu Grunde (Annalen „1875", S. 548). Die aus den Art. 7 und 17 der RV. hergeleitete Begründung seiner Ansicht kann jedoch als maßgebend nicht erachtet werden.

Die Grenzlinie zwischen den Gebieten der Gesetzgebung und der Verordnung ist nun aber weder in Art. 4 noch in anderen Theilen der Reichsverfassung näher bestimmt, — und auch die Festsetzungen der Verfassung über die Regelung und Vertheilung der Verordnungskompetenz sind für die wissenschaftliche Behandlung ein Gegenstand lebhaften Streits. Die beiden Punkte sind daher einer kurzen — freilich nach der Aufgabe und dem Umfange gegenwärtiger Untersuchung nur übersichtlichen — Besprechung zu unterziehen.

Die Scheidung der Gebiete der Gesetzgebung und Verordnung wurde früher durch zwei gegenüberstehende Theorien versucht. Die eine dieser Theorien erkannte einen inneren Unterschied zwischen Gesetz und Verordnung überhaupt nicht an, faßte vielmehr beide begrifflich als von der Staatsgewalt gesetzte Rechtsvorschriften, deren Unterscheidung lediglich durch die äußere Form des Zustandekommens begründet sei. Die zweite Theorie nahm das Gesetz als den „Willensausdruck der Gesammtrepräsentation des Staates", die Verordnung als die „Aeußerung der Verwaltungsthätigkeit der Regierung," als den Ausfluß der sogen. vollziehenden Gewalt, und suchte auf Grund dessen die beiden Gebiete auch dem Inhalte nach zu scheiden.[1])

Von einer Würdigung der beiden Ansichten kann hier umsomehr abgesehen werden, als in neuester Zeit von der Mehrzahl der Staatsrechtslehrer die Unterscheidung von Gesetzen im materiellen und formellen Sinne und die Gegenüberstellung von Verordnungen im materiellen und formellen Sinne, die Laband zuerst in wissenschaftlicher Formulirung durchführte,[2]) als richtig angenommen und die Festhaltung dieser Unterscheidung als theoretisch und praktisch unerläßlich anerkannt wurde.[3])

Hienach gehört zum Begriffe des Gesetzes im materiellen Sinne:

1. daß dasselbe einen Rechtssatz aufstelle (Gesetzes-Inhalt),

2. daß die formulirte Rechtsregel mit rechtsverbindlicher Kraft ausgestattet sei (Gesetzes-Befehl).

Dagegen ist Gesetz im formellen Sinne ein „Willensakt des Staates, der in einer bestimmten feierlichen Weise zu Stande gekommen ist." Zum Inhalte eines Gesetzes im formellen Sinne kann nicht allein ein Rechtssatz, sondern ebensowohl jede Verwaltungsvorschrift gemacht werden.

Den gemeinsamen Ausgangspunkt für die beiden durchaus verschiedenen Begriffe bildet der Satz, daß Anordnungen von Rechtssätzen (Gesetze im materiellen Sinne) der Regel nach nur auf dem verfassungsmäßig bestimmten Wege der Gesetzgebung (im formellen Sinne) erlassen werden dürfen.[4]) In

---

[1]) Die Vertreter der ersteren Theorie sind aufgeführt bei Laband, Bd. II, S. 67, Anm. 2. Zu ihnen tritt jetzt mit voller Entschiedenheit Zorn, RStR. S. 107 ff. — Die Anhänger der zweiten Theorie sind aufgezählt bei Laband, a. a. O. Anm. 1.

[2]) Zunächst in seiner Schrift: „Das Budgetrecht nach den Bestimmungen der preußischen Verfassungsurkunde", Berlin 1871, dann auch in s. Staatsr. ds. D. R., Bd. II, S. 59 ff., 67 ff.

[3]) Vgl. dagegen Zorn a. a. O. S. 107 u. 108 sammt Anm. — Das unabweisliche wissenschaftliche Bedürfniß der von Laband eingeführten Unterscheidung legt neuerlich sehr lebendig und überführend Schulze, Lehrb. ds. DStR., Bd. I, S. 519 f. dar.

[4]) Zutreffend sagt hierüber G. Meyer, der Begriff des Gesetzes und die rechtl. Natur des Staatshaushalts (Grünhut, Zeitschr. Bd. VIII, S. 25): „Jeder staatliche Willensakt kann in der Form eines Gesetzes auftreten, jede Verfügung darf auch als Gesetz erlassen werden. Aber der Begriff des Gesetzes im materiellen Sinne ist wichtig für die Bestimmung derjenigen Gegenstände, welche in den Formen der Gesetzgebung behandelt werden müssen. In den Bestimmungen unserer Verfassungen, nach welchen kein Gesetz ohne Zustimmung der Stände erlassen werden darf, ist der Begriff „Gesetz" im materiellen Sinne genommen. Dem-

Beziehung auf die Voraussetzungen ihrer Giltigkeit stehen sich die Gesetze im materiellen Sinne und die Gesetze im formellen Sinne gleich. Die Wirkungen eines staatlichen Willensaktes dagegen sind nach dem Inhalte desselben verschieden.

Die Verordnung im materiellen Sinne enthält keinen Rechtssatz, sondern ist eine Anordnung auf dem Gebiete der Verwaltung, eine Ausübung der freien Regierungsthätigkeit. Der Gegensatz von Gesetz und Verordnung im materiellen Sinne entspricht daher vollkommen dem Gegensatze von Rechtsvorschrift und Verwaltungsvorschrift.

Verordnungen im formellen Sinne sind die Willensakte des Staates, welche in denjenigen Formen zu Stande kamen, welche im Allgemeinen nur für den Erlaß von Verwaltungsvorschriften ausreichend sind. In diesem formellen Sinne scheiden aus dem Begriffe der Verordnung aus alle diejenigen Verwaltungsvorschriften, welche auf dem Wege der Gesetzgebung erlassen werden, wie z. B. der Staatshaushaltsetat, und es fallen anderseits unter diesen Begriff alle Rechtsvorschriften, welche ohne Mitwirkung der Volksvertretung zu Stande kamen.[1])

Für die Interpretation der Verfassung des Reiches ist es von Wichtigkeit, diese verschiedenen Bedeutungen der Worte „Gesetzgebung" und „Verordnung" auseinanderzuhalten. Die Verfassung gebraucht die beiden Worte bald im materiellen, bald im formellen Sinne, und nur durch die klare Hervorholung der jeweils unterlegten Bedeutung vermögen ihre Vorschriften richtig verstanden zu werden. Daß es sich im vorliegenden Falle, in der Bestimmung des Art. 11, Abs. 3, welche die Regelung der in den Bereich der Reichsgesetzgebung gehörenden Gegenstände besonderen Beschränkungen unterzieht, nur um den Gegensatz der Gesetzgebung und Verordnung im formellen Sinne handeln könne, geht aus dem Inhalte des Art. 11 klar hervor und ist im Vorausgegangenen bereits dargelegt worden.

Eine allgemeine Bestimmung darüber, welche Vorschriften formell als Gesetze zu erlassen seien, ist in der Reichsverfassung nicht gegeben. Nicht einmal der Grundsatz des konstitutionellen Staatsrechts ist ausdrücklich aufgenommen, daß Gesetze im materiellen Sinne im Wege der Gesetzgebung zu erlassen seien, also zugleich Gesetze im formellen Sinne sein sollen. Daß die Reichsverfassung diesen Grundsatz als selbstverständlich voraussetzte, darf indessen unbedenklich behauptet werden.

Nur hinsichtlich einer Materie, des Post- und Telegraphenwesens, hat die Verfassung selbst die Scheidung der Gebiete der Gesetzgebung und Verordnung

---

nach muß jede „allgemeine, den Rechtszustand der Unterthanen betreffende Vorschrift auch formell als Gesetz erlassen werden. — Dagegen ist das Recht zum Erlasse von Verfügungen ein Ausfluß der Verwaltungsbefugnisse; die Verfügungen gehen daher regelmäßig von den Regierungsorganen aus. Die Anwendung der Gesetzesform ist bei denselben nur dann erforderlich, wenn sie entweder durch die Verfassung vorgeschrieben wird oder wenn die betreffende Verfügung eine Abweichung von einem gesetzlich festgestellten Grundsatze enthält."

[1]) Ein näheres Eingehen auf die anregenden und durch die Klärung der Frage außerordentlich dankenswerthen Erörterungen Laband's, sowie eine Untersuchung der Frage nach der durchgängigen Haltbarkeit seiner Aufstellungen, ist hier unmöglich; für die prinzipielle Frage muß vielmehr auf seine Darstellung selbst verwiesen werden. Falsch und dem Sinne Laband's direkt zuwider faßt Zorn a. a. O., S. 129 die von jenem aufgestellte Unterscheidung, wenn er behauptet, Laband nenne materielle Verordnungen solche, welche Rechtsvorschriften geben, formelle Verordnungen solche, welche nur Verwaltungsvorschriften enthalten.

grundsätzlich bestimmt.[1]) Bei einer Reihe anderer Gegenstände hat sie entweder jede hieherbezügliche Vorschrift unterlassen, oder sich darauf beschränkt, für die Ordnung bestimmter Verwaltungsangelegenheiten die Form des Gesetzes vorzuschreiben.[2])

Die theoretische Betrachtung kann diesen Mangel einer klaren, verfassungsmäßigen Scheidung der beiden Gebiete nur theilweise ersetzen. Mehr Anhaltspunkte sind für die Beurtheilung der Verhältnisse im Reiche aus der bisherigen Thätigkeit der Reichsgesetzgebung zu gewinnen.[3]) Die Unterscheidungen, welche diese in der Betretung des Gesetzgebungs- und des Verordnungsweges festgestellt hat, sind auch fernerhin zu beachten und einzuhalten. Dabei ist insbesondere darauf das Augenmerk zu richten, daß Verwaltungsvorschriften, welche im Wege der Gesetzgebung ergingen, auch nur im Wege der Gesetzgebung wieder aufgehoben werden können.[4])

Im Allgemeinen sind als Grundsätze festzustellen:

1. Rechtsvorschriften sind regelmäßig im Wege der Gesetzgebung zu erlassen. Im Verordnungswege können dieselben nur auf Grund einer speziellen reichsgesetzlichen Delegation giltig getroffen werden.

Eine allgemeine, durch die Reichsverfassung selbst begründete Befugniß zum Erlasse von Rechtsverordnungen besteht nicht,[5]) auch nicht auf Grund der durch Art. 7, Abs. 2 der RV. dem Bundesrathe eingeräumten Befugniß zum Erlasse von Ausführungs-Verordnungen[6]) und ebensowenig auf Grund des Art. 17 der RV., der vielmehr dem Kaiser lediglich die Kontrole über die durch Reichsgesetze normirte Verwaltung überträgt.[7])

Wohl aber kann die Berechtigung des Reichstags nicht geleugnet werden, jederzeit die Organe der Reichsgewalt zu dem Erlasse von Verordnungen, welche Rechtsvorschriften enthalten, durch Reichsgesetz zu ermächtigen.

Auch zu dem Erlasse von Nothverordnungen (provisorischen Gesetzen, Verordnungen mit interimistischer Gesetzeskraft, ist weder Kaiser noch Bundesrath durch eine allgemeine Vorschrift ermächtigt.

Dagegen ist in drei Fällen diese Ermächtigung durch Spezialgesetze ertheilt worden[9]) und für den Fall der Erklärung des Kriegszustandes ist durch Art. 68 der RV. das Recht des Kaisers konstituirt, den gesetzlichen Rechtszustand nach Vorschrift des preußischen Gesetzes vom 4. Juni 1851 zeitweise abzuändern.[9])

---

[1]) Vgl. hierüber E. Meier, S. 296 ff., sowie die Anm. 3 auf S. 250 dieser Darstellung.

[2]) So für die Anlage von Eisenbahnen für Rechnung des Reichs, die Konzessionirung derselben an Privatunternehmer zur Ausführung und die Ausstattung derselben mit dem Expropriationsrechte durch Art. 46, Abs. 1, — für die Feststellung der Friedenspräsenzstärke des Heeres durch Art. 60, — für die Feststellung des Reichshaushalts-Etats durch Art. 69, — für die Aufnahme eines Anleihens durch Art. 73. Vgl. ferner Art. 18, Abs. 2, Art. 46, Abs. 3, Art. 58, Art. 75, Abs. 2, Art. 76, Abs. 2.

[3]) Vgl. hiezu die oben citirten Ausführungen von E. Meier.

[4]) Gerade auf diesem Grundsatze beruht, wie Laband, Bd. II, S. 95 hervorhebt, die praktische Wichtigkeit des formellen Gesetzesbegriffs.

[5]) Vgl. Laband, Bd. II, S. 69 ff., Seydel i. d. Annalen „1874“ S. 1143.

[6]) Vgl. Laband, Bd. II, S. 70 f.

[7]) Vgl. ebenda, S. 71.

[8]) Vgl. Gewerbeordnung vom 21. Juni 1869, § 16, Einf.-Ges. z. RCPO., § 6 und das RG. betr. die Vereinigung von Elsaß-Lothringen mit d. DR. vom 9. Juni 1871, §§ 2 und 3, und hiezu Gg. Meyer, Lehrb., S. 425 f.

[9]) Pr. Gesetz-Sammlg. für 1851, S. 451 ff. Vgl. Laband, Bd. II, S. 73 f.

2. Verwaltungsvorschriften, welche die Organisation der **niederen** Verwaltungsbehörden und deren Verhalten im Allgemeinen oder für eine unbestimmte Anzahl von Fällen regeln, werden regelmäßig im Verordnungswege erlassen.[1]) Im Wege der Gesetzgebung sind dieselben nur dann zu treffen, wenn dieser Weg durch die Verfassung oder durch spätere gesetzliche Bestimmung ausdrücklich vorgeschrieben ist.

Das Recht des Reiches, Verwaltungsverordnungen zu erlassen, erstreckt sich auch auf Gegenstände, welche nicht seiner Verwaltung, sondern nur seiner Gesetzgebung unterliegen, hier mit der selbstverständlichen Beschränkung auf Vorschriften und Einrichtungen administrativer Natur, welche zum Vollzuge der Reichsgesetze nöthig sind. Das Verordnungsrecht des Reiches in Bezug auf diese Gegenstände erscheint als ein Ausfluß seiner Gesetzgebungs-, nicht seiner Verwaltungsbefugniß.[2])

Nach alledem ist die Frage, welche Gegenstände in den „Bereich der Reichsgesetzgebung" gehören, nicht im Allgemeinen nach unabänderlichen Kriterien, sondern immer nur nach dem momentanen Zustande der Reichsgesetzgebung zu beantworten. „Jedes neue Gesetz kann einen Gegenstand, der bisher der freien Willensentscheidung der Verwaltung überlassen war, „gesetzlich" regeln oder eine bisher in Geltung stehende gesetzliche Vorschrift aufheben und das freie Ermessen der Verwaltungsbehörden für maßgebend anerkennen; damit ändert sich immer zugleich auch der Kreis der Gegenstände, über welche Staatsverträge nur mit Genehmigung des Bundesraths und Reichstags Geltung erlangen können." (**Laband**, Bd. II, S. 187.)

Die Lösung der zweiten Frage, wer **Träger des Reichs-Verordnungsrechtes** sei, wird sich in befriedigender Weise nur dann gewinnen lassen, wenn jede der beiden Verordnungsarten, Rechtsverordnung und Verwaltungsverordnung, gesondert in Betracht gezogen wird.[3])

Das Recht zum Erlasse von **Rechtsverordnungen** (einschließlich der Verordnungen mit provisorischer Gesetzeskraft) kann zu Gunsten des Kaisers, des Bundesraths, des Reichskanzlers oder einer anderen Reichsbehörde delegirt werden.[4]) Welches Organ zu dem Erlasse kompetent sein solle, hat das die Delegation vornehmende Reichsgesetz zu bestimmen. In Ermangelung besonderer Festsetzung darüber ist der Bundesrath, seiner allgemeinen staatsrechtlichen Stellung im Reiche gemäß, als zum Erlasse der bezüglichen Verordnungen befugt zu erachten.[5])

---

[1]) Vgl. **Laband**, Bd. II, S. 222 ff.

[2]) Vgl. **Laband**, Bd. II, S. 233.

[3]) Die staatsrechtlichen Theorien haben bisher auf den Gegensatz der beiden Verordnungsarten wenig Rücksicht genommen und sind dadurch zumeist zu ihren divergirenden Resultaten gekommen. Ein **prinzipielles** Verordnungsrecht des **Kaisers**, das konkurriren und eventuell auch kollidiren könnte mit dem Verordnungsrechte des Bundesraths, ohne daß die Verfassung für solchen Fall eine entscheidende Norm enthält, haben **Zorn** (Krit. Viertelj.-Schrift, Bd. XVII, S. 394 ff.) und v. **Rönne** (StR. ds. DR., II, S. 57 ff.) behauptet. In s. Staatsr. ds. DR. (Bd. I, S. 130) hat **Zorn** diese Ansicht als unrichtig aufgegeben und als den **prinzipiellen** Träger des Verordnungsrechtes den Bundesrath als den Träger der Reichssouveränetät erklärt, so daß mangels ausdrücklicher Bestimmung die Präsumtion für diesen spreche. Das ist im Wesentlichen die herrschende Ansicht. Ihre Vertreter s. bei Zorn a. a. O.

[4]) Die Delegationen zu Gunsten eines Einzelstaats kommen für die uns vorliegende Frage nicht in Betracht.

[5]) Vgl. **Seydel** i. d. Annalen 1874, S. 1143 und Gg. **Meyer**, Lehrb. S. 425. — A. A. **Laband**, Bd. II, S. 78.

Zum Erlasse von Verwaltungsverordnungen auf den Gebieten der Reichsverwaltung sind alle höheren Verwaltungsorgane kraft und innerhalb ihrer Verwaltungsbefugnisse berechtigt, also der Bundesrath, soweit seine Verwaltungskompetenz reicht, z. B. auf dem Gebiete des Zollwesens, — der Kaiser hinsichtlich der seiner Leitung unterstellten Verwaltungsangelegenheiten, z. B. hinsichtlich des Militärwesens, der Kriegsmarine, des Post- und Telegraphenwesens, — der Reichskanzler, die höheren Reichsbeamten und Reichsbehörden, soweit sie, wie z. B. der Staatssekretär des Reichspostamts, selbstständige Verwaltungsbefugnisse inne haben.

Zum Erlasse von Verwaltungsverordnungen auf denjenigen Gebieten, welche nicht der Verwaltung, sondern nur der Gesetzgebung des Reichs unterstellt sind, ist als regelmäßiges Organ gemäß Art. 7, Z. 2 der RV. der Bundesrath befugt, mit dem Vorbehalte jedoch, daß durch besondere reichsgesetzliche Bestimmung das Verordnungsrecht auf diesem Gebiete auch anderen Organen der Reichsgewalt übertragen werden kann, ohne daß zur Beseitigung der regelmäßigen Zuständigkeit des Bundesraths in solchem Falle die Formen der Verfassungsänderung erforderlich wären.[1])

Für die Scheidung der beiden Klassen von Staatsverträgen des Reiches, solcher, welche der Kaiser allein abzuschließen berechtigt ist, und solcher, deren Abschluß durch die Zustimmung des Bundesraths, deren Giltigkeit durch die Genehmigung des Reichstags bedingt ist, ergeben sich aus dem Gesagten folgende Sätze:

Alle Gegenstände, welche nach dem jeweiligen Zustande der Reichsgesetzgebung in deren Bereich gehören, vermag der Kaiser nach dem klaren Wortlaute des Art. 11, Abs. 3 nur unter Einhaltung der daselbst auferlegten Beschränkung durch Verträge zu regeln.[2])

Zu diesen Gegenständen zählen insbesondere auch Verwaltungsangelegenheiten, für deren Ordnung durch spezielle Vorschrift die Gesetzesform geboten ist.

Dazu zählen ferner die von Rechtsverordnungen betroffenen Gegenstände, denn auch deren Regelung hat an sich im Wege der Gesetzgebung zu erfolgen. Soweit indessen der Kaiser zum Erlasse solcher Verordnungen durch Reichsgesetz ermächtigt wird, ist es von dem Inhalte und Umfange der Delegation abhängig, ob die ihm übertragene Befugniß zu selbständiger Regelung der bezüglichen Angelegenheiten auch auf die Vertragsschließung sich erstrecke.

Daß in den Fällen, in denen das Verordnungsrecht dem Bundesrathe übertragen ist, zum Abschlusse völkerrechtlicher Verträge die Zustimmung des Bundesraths erforderlich sei, wird von E. Meier[3]) behauptet und durch die Bemerkung zu begründen versucht: „Das naturgemäße Verhältniß der Exekutive in ihrer verschiedenartigen Stellung nach innen und nach außen würde sonst in sein Gegentheil verkehrt."

Art. 11, Abs. 3 bietet für diese Ansicht keine Unterstützung, schließt dieselbe vielmehr, da ja auch hier die Regel „unius positio est alterius exclusio" Anwendung findet, direkt aus. Zum Abschlusse von Verträgen ist in den gedachten Fällen sohin der Kaiser unbeschränkt legitimirt. Eine andere Frage ist es, ob die in solchen Fällen abgeschlossenen Verträge zu ihrer

---

[1]) Vgl. Seydel i. d. Annalen 1874, S. 1143.

[2]) Die „Verfassungsänderungen" bedürfen keiner besonderen Hervorhebung, denn auch sie gehören gemäß Art. 78, Abs. 1 in den „Bereich der Reichsgesetzgebung."

[3]) A. a. O. S. 295.

staatsrechtlichen Giltigkeit (zu ihrem Vollzuge) der Zustimmung des Bundesraths bedürfen oder nicht.[1])

Zum Abschlusse von Verträgen über Verwaltungsangelegenheiten, hinsichtlich deren dem Kaiser kraft seiner verfassungsmäßigen Verwaltungsbefugnisse oder, soweit es sich um die Ausführung von Reichsgesetzen handelt, kraft besonderer reichsgesetzlicher Ermächtigung das Verordnungsrecht zusteht, ist selbstverständlich eine Mitwirkung des Bundesraths oder Reichstags nicht erforderlich.

In denjenigen Fällen endlich, in denen durch staatlichen Geschäftsauftrag oder spezielle Ermächtigung der Reichskanzler und die höheren Verwaltungsbehörden des Reiches zum Erlasse von Verwaltungsverordnungen befugt sind, wird regelmäßig die bezügliche Delegation sich auch auf den selbständigen Abschluß von Staatsverträgen (im Wege der nicht solennen Vertragsform) erstrecken.

Zu den Verträgen, welche von der Beschränkung des Art. 11, Abs. 3 ausgenommen sind, weil sie nach keiner Richtung in das Gesetzgebungsgebiet eingreifen, gehören insbesondere auch alle jene völkerrechtlichen Vereinbarungen, welche ihre Wirksamkeit überhaupt nur nach außen geltend machen.

Dazu zählen die internationalen Verträge über die Regelung allgemeiner völkerrechtlicher Verhältnisse — so über die Ordnung von staatsrechtlichen Angelegenheiten fremder Länder und deren Verhältnissen zu ihren Nebenländern, über die Aufnahme eines Staates in die völkerrechtliche Gemeinschaft, über die Oeffnung oder Schließung fremder Meere oder Meerengen u. s. f. —, dann Bündnisse — vorbehaltlich des Mitwirkungsrechtes des Bundesraths in Konsequenz des Art. 11, Abs. 2 der RV., soferne das Reich durch ein Bündniß zu eventuellem kriegerischen Vorgehen gegen eine dritte Macht verpflichtet werden soll — sowie solche Friedensverträge, welche lediglich die Einstellung der Feindseligkeiten und die Herstellung ewigen Friedens und steter Freundschaft vereinbaren. Zu dem Abschlusse solcher Verträge ist der Kaiser unbeschränkt legitimirt.

f) Bedeutung der Mitwirkung von Bundesrath und Reichstag.

Die vorstehende Erörterung hat ergeben, daß die beiden Klassen von Staatsverträgen, welche nach Art. 11, Abs. 3 der Reichsverfassung zu unterscheiden sind, sich wesentlich durch ein Kriterium bestimmen, welches die Voraussetzungen der staatsrechtlichen Vollziehbarkeit der Verträge betrifft.

Darauf beruht nun folgende Streitfrage:

Will Art. 11, Abs. 3 der Reichsverfassung, ohne die Legitimation des Kaisers zum Vertragsabschlusse zu berühren, lediglich die Voraussetzungen der staatsrechtlichen Giltigkeit der Verträge normiren?

Oder will derselbe den verfassungsmäßigen Voraussetzungen der staatsrechtlichen Giltigkeit die Legitimation des Kaisers zum Vertragsabschlusse selbst unterwerfen und somit die Voraussetzungen der völkerrechtlichen Giltigkeit der Verträge zum Gegenstande seiner Feststellung machen?

Legt man der Bestimmung des Art. 11, Abs. 3 der RV. die erstere Bedeutung zu Grunde, so sagt dieselbe lediglich: „In allen Fällen, in denen zur Vollziehung eines Staatsvertrags Anordnungen erforderlich sind, welche in der Form des Gesetzes ergehen müssen, kann der Kaiser den von ihm geschlossenen

---

[1]) Daß in den hierherbezüglichen Fällen thatsächlich schon bei Einleitung der Verhandlungen über abzuschließende Verträge die Zustimmung des Bundesraths eingeholt zu werden pflegt, ist bereits erwähnt worden.

Vertrag nicht zur Ausführung bringen, wenn nicht der Bundesrath dem Abschlusse zugestimmt und der Reichstag die Genehmigung ertheilt hat."

In diesem Sinne verstanden würde die genannte Anordnung einen anerkannten Grundsatz der staatsrechtlichen Theorie wiederholen, der so selbstverständlich ist, daß er einer besonderen Hervorhebung in der Verfassung nicht bedürfte. Laband, der dem Art. 11, Abs. 3 den gedachten Sinn unterstellt, gesteht das unumwunden zu und gibt von diesem Standpunkte aus für die spezielle Festsetzung des Abs. 3 folgende Erklärung: Man habe die „Absurdität" ausschließen wollen, als dürfe der Kaiser einen Befehl, den er nur mit Zustimmung des Bundesraths und des Reichstags erlassen kann, dann ohne diese Zustimmung erlassen, wenn er zuvor den Erlaß des Befehls in einem Vertrage mit einer fremden Macht der letzteren zugesichert hat. In mißverständlicher Auffassung des Wesens eines Staatsvertrags habe man nämlich geglaubt, daß diese Absurdität aus Abs. 1 des Art. 11 hergeleitet werden könnte.[1])

Die folgenden Untersuchungen werden darzuthun haben, ob in der That nur „mißverständliche Auffassung" die Einfügung des Abs. 3 in den Art. 11 der RV. veranlaßt hat, ob nicht vielmehr dieser Absatz die Voraussetzungen der Legitimation zum Vertragsabschlusse, mithin die völkerrechtliche Giltigkeit der Verträge des Reiches normire.

Laband[2]) nennt seine Auslegung des Art. 11 die einzige, welche mit dem Wortlaute dieses Artikels, mit den allgemeinen Prinzipien der Reichsverfassung und mit der Praxis des internationalen Verkehrs vereinbar sei.

Um zunächst den Beweis der Uebereinstimmung seiner Auslegung mit dem Wortlaute des Art. 11 zu erbringen, erinnert Laband daran, daß Abs. 2 des gleichen Artikels „zur Erklärung des Krieges im Namen des Reiches die Zustimmung des Bundesraths" fordere, also dieselbe Redewendung gebrauche, mit der Abs. 3 die Zustimmung des Bundesraths zum Abschlusse von Staatsverträgen gewisser Art verlangt. „Es entspricht den Regeln der Auslegungskunst, sagt Laband, dieselbe Redewendung in demselben Artikel in demselben Sinne zu interpretiren."

Dagegen ist prinzipiell nichts zu erinnern. Die Auslegung hat stets die Reichsverfassung als ein einheitliches Gesetz anzuerkennen, dessen einzelne Bestimmungen untereinander im Einklange stehen. Für den vorliegenden Fall dürfte aber doch die Thatsache mehr, als Laband annimmt, in's Gewicht fallen, daß Abs. 2 des Art. 11 erst bei dem Beitritte der süddeutschen Staaten zum deutschen Bunde in die Verfassung des Norddeutschen Bundes eingeschaltet wurde, während Abs. 1 und 3 schon in dieser sich befunden hatten. Jene Interpretationsregel gelangt also hier nur insoferne zu direkter Geltung, als die Redewendung der neueren Bestimmung (des Abs. 2) im Sinne der gleichen Redewendung der älteren Bestimmung (des Abs. 3) interpretirt werden muß. Ein Rückschluß ist an sich nicht unzulässig, kann aber keinesfalls als ein allen Zweifel ausschließendes „authentisches Hilfsmittel der Interpretation" für den Sinn des Abs. 3 erkannt werden.

Ueber die Bedeutung der im Abs. 2 getroffenen Bestimmung äußert sich nun Laband in folgenden Worten:

---

[1]) Vgl. Laband, Bd. II S. 168.
[2]) Ebenda, S. 170.

„Der Kaiser würde sich nach Art. 11, Abs. 2 ohne Zweifel einer Ueberschreitung seiner staatsrechtlichen Befugnisse schuldig machen, wenn er, abgesehen vom Falle eines Angriffs auf das Bundesgebiet, im Namen des Reichs einen Krieg erklären würde, ohne die Zustimmung des Bundesraths eingeholt zu haben. Aber würde in diesem Falle die Kriegserklärung völkerrechtlich ungiltig sein? Wäre der Krieg etwa ein Privatunternehmen des Kaisers für welches das Reich die Verantwortlichkeit ablehnen könnte? Würde irgend jemand der Deduktion Gehör schenken, daß der fremde Staat ja wissen müsse, daß der Kaiser nicht berechtigt sei, ohne Zustimmung des Bundesraths den Krieg zu erklären, daß deshalb eine solche Kriegserklärung nichtig sei, daß die vom Kaiser in Kriegsbereitschaft gesetzten und in das feindliche Gebiet geführten Truppen nicht als die Armee eines Krieg führenden Staats anzusehen seien u. s. w.? Der Abs. 2 läßt eine andere Auslegung gar nicht zu, als daß er zwar eine staatsrechtliche Beschränkung des Kaisers mit rechtlicher Wirkung nach innen, nicht aber eine Beschränkung der im Abs. 1 ertheilten völkerrechtlichen Vertretung mit Wirkung nach außen enthält."

Wir tragen ernstliche Bedenken, diese Sätze, so sehr sie allenthalben Anerkennung finden, zu unterschreiben. Es sollte, fragen wir, wenn denn doch einmal der Fall gesetzt werden will, daß der Kaiser einer fremden Macht den Krieg erklärte, obwohl der Bundesrath seine Zustimmung verweigerte — denn auch dem von Laband gesetzten Falle liegt ja die Voraussetzung zu Grunde, daß der Bundesrath sich gegen die Kriegserklärung aussprach, resp. wenn er befragt worden wäre, ihr seine Zustimmung verweigert haben würde —, es sollte in diesem Falle die Erklärung des mit dem Reiche uneinen Kaisers trotz der Bestimmung des Art. 11 dem Reiche gegen seinen Willen alle die Opfer an Menschenleben, Vermögen und Ruhe abnöthigen können, die ein Krieg verschlingt? Welche praktische Bedeutung hätte denn die „staatsrechtliche" Beschränkung in dem angenommenen Falle, wenn der Kaiser sich wirklich über den Mangel des bundesrathlichen Konsenses hinwegsetzen und eigenmächtig das Reich in einen Krieg stürzen könnte, der möglicherweise dessen Existenz und Unabhängigkeit in Frage stellt? Wäre ein solcher Krieg wirklich mehr als ein Privatunternehmen des Kaisers, dessen ganze ungeheuerliche Verantwortung von ihm allein zu tragen wäre? Und warum sollte eine Kriegserklärung des Kaisers, die dem durch den Bundesrath ausgesprochenen Willen des Reiches zuwider erfolgte, nicht völkerrechtlich ungiltig sein oder werden können? Lediglich, weil man vom fremden Staate die Kenntniß der Beschränkung des kaiserlichen Kriegsrechtes nicht fordern könne? Es ist ja allerdings denkbar, daß auch die ausdrückliche, dem fremden Staate mitgetheilte Erklärung des Bundesraths, das Reich wolle den Krieg nicht, von Seite des Gegners unbeachtet bleiben, daß in Folge der vom Kaiser vor oder in Verbindung mit der Kriegserklärung getroffenen Dispositionen oder in Folge der durch diese Erklärung geschehenen Verletzung des fremden Staates die Verhinderung eines ungerechten oder unverständigen Krieges sich thatsächlich unmöglich erweisen würde. Aber wäre in solchem Falle — nachdem des Kaisers Dispositionen, denen die Schuld der Verwicklung zur Last fällt, durch den Bundesrath als ungiltig erklärt wurden — nicht der Gegner der Angreifer, der jene Erklärung mißachtend den Krieg beginnt?

Daß „ein gegen die Kriegserklärung ausfallender Beschluß des Bundesraths den Kaiser, welcher bisher selbständig die Verhandlungen führte, an die fremde Macht nicht auszugleichende Forderungen stellte oder deren mit einem Bruche drohende Forderungen zurückwies, welcher alle militärischen Vorkehr-

ungen aus eigenem Rechte traf bis zur Mobilmachung und Aufstellung an der Grenze, welcher vielleicht Bündnisse zu diesem Zwecke rechtsgiltig abschloß, auf eine unerträgliche Weise bloßstellen und überdies die Ehre und das Ansehen des Reiches, wahrscheinlich ganz nutzlos, verletzen würde" [1]) spricht nicht gegen die hier vertretene Ansicht. Denn die Verweigerung der Zustimmung in solchem Falle würde den Kaiser bloßstellen und das Ansehen des Reiches schädigen, mag Abs. 2 des Art. 11 lediglich eine staatsrechtliche oder auch eine völkerrechtliche Beschränkung des Kaisers sanktioniren. Die Bloßstellung und Verletzung wäre aber nicht durch den Beschluß des Bundesraths, sondern durch die unberechtigten und unverständigen Dispositionen des Kaisers erfolgt.

Auch die Einwendungen, die anderwärts gegen eine Betheiligung der Volksvertretung an Beschlüssen über Krieg und Frieden erhoben werden, unterstützen die von Laband vertheidigte Auffassung nicht. Es gilt dies insbesondere von dem Einwande, die Einräumung eines Antheils an diesen Beschlüssen wäre „theilweise Verlegung der Regierung in den gesetzgebenden Körper und würde, wenigstens im alten Europa, die höchsten Interessen des Staates, der das thäte, in schwere Gefahr bringen; die Verhandlung in den Kammern könnte leicht dem Feinde nützen und würde selten dem Staate frommen." [2]) Alle diese Gründe sprechen in der That gegen eine Mitwirkung des Parlaments zu den fraglichen Beschlüssen, treffen aber nicht in gleichem Maße auch gegen eine Betheiligung des Bundesraths an denselben zu. Ihm ist die zu „Thaten des Moments" nöthige „stille Ueberlegung und ruhige Prüfung der Verhältnisse und Aussichten" ebensowohl möglich als „Einheit des Willens und rasche Durchführung der gefaßten Entschlüsse."

Es gibt keinen völkerrechtlichen Grundsatz, wonach verfassungsmäßige Beschränkungen des dem Staatsoberhaupte zustehenden Rechtes der Kriegserklärung ohne jede völkerrechtliche Bedeutung wären. Wohl aber hat die Bundesverfassung der Vereinigten Staaten Nordamerikas[3]) das Recht der Kriegserklärung dem Kongresse zugetheilt, die Schweizerische Bundesverfassung[4]) die Bundesversammlung zu Kriegserklärungen kompetent erklärt, und auch im ehemaligen Deutschen Reiche[5]) konnte der Kaiser keinen Krieg erklären ohne Zustimmung des Reichstags.

Endlich spricht gegen Laband die von ihm selbst ausdrücklich anerkannte Interpretationsregel, daß jede gesetzliche Bestimmung nur im Zusammenhange mit anderen ausgelegt werden dürfe, weil jeder Rechtssatz in seiner Isolirtheit betrachtet und mit formaler Logik zu seinen äußersten Konsequenzen entwickelt, im Stande wäre, das gesammte Rechtssystem auf das Aeußerste zu alteriren.[6])

Wenn nämlich, wie Laband annimmt, das Zustimmungsrecht des Bundesraths im Sinne des Art. 11, Abs. 2 nur eine staatsrechtliche Beschränkung des Kaisers enthält, so steht es nach Umfang und Wirkung dem Rechte des Reichstags, die zur Führung eines Krieges nöthigen Geldmittel zu bewilligen resp. zu verweigern, wesentlich gleich. Dieses Recht ist als ein formales Recht des Reichstags anerkannt; [7]) eine direkte Beschränkung der völkerrechtlichen Be-

[1]) Mohl, RStR. S. 326.
[2]) Bluntschli, Allgem. Staatsrecht, V. Aufl., S. 213.
[3]) Const. of the U. St. I. 8: „The Congress shall have power to declare war". Vgl. Story, Commentaries, III, 21, § 164 ff.
[4]) Verf. vom 29. Mai 1874, Art. 185, Nr. 6; — Verf. v. 1848, Art. 74, Nr. 6.
[5]) Vgl. Pfeffinger, Vitriar ill., III, 2, § 71 (T. IV, p. 357 ff.).
[6]) Vgl. E. Meier, S. 195, auf den Laband, Bd. II, S. 171, Anm. 1, verweist.
[7]) Vgl. Mohl, RStR., S. 312.

fugnisse des Kaisers enthält es nicht. An der Ausübung des Geldbewilligungsrechtes des Reichstags nimmt aber auch der Bundesrath materiellen Antheil, nach dessen Beschlüssen ja die erforderlichen Vorlagen an den Reichstag gebracht werden und der die vom Reichstage behandelten und genehmigten Vorlagen zur weiteren verfassungsmäßigen Verfügung an den Kaiser überweist und damit sanktionirt. Wollte die Verfassung dem Bundesrathe kein weitergehendes Recht einräumen, dann hatte sie nicht nöthig, das aus den allgemeinen Prinzipien sich ergebende innerstaatliche Zustimmungsrecht desselben durch eine nachträglich in den Art. 11 eingeschaltete Bestimmung ausdrücklich zu sanktioniren. Sie gab vielmehr durch die ausdrückliche Erwähnung desselben der Gefahr Raum, daß aus der Setzung der einen der beiden Bestimmungen der Ausschluß der anderen, die das Zustimmungsrecht des Reichstags betrifft und naturgemäß mit jener im engsten Zusammenhange steht, gefolgert werde.

Das Deutsche Reichsstaatsrecht bietet für letztere Annahme keinen Anhalt. Die nachträgliche und gesonderte Einfügung des Abs. 2 in die ursprüngliche Fassung des Art. 11 spricht ferner auch gegen die Annahme, als ob damit gewissermassen aus Versehen eine überflüssige und an dieser Stelle bedeutungslose Bestimmung in die Verfassung aufgenommen worden sei. Es erübrigt daher nur die von Laband bekämpfte, von uns vertretene Annahme, daß Abs. 2 des Art. 11 eine Beschränkung der dem Kaiser in Abs. 1 ertheilten völkerrechtlichen Vertretungsbefugniß, hier speziell des Kriegserklärungsrechtes, mit rechtlicher Wirkung nach außen enthalte.

In Konsequenz der oben gegebenen Erklärung über das Verhältniß von Abs. 2 zu Abs. 3 des Art. 11 muß darauf verzichtet werden, den also eruirten Sinn, in welchem durch Abs. 2 die Zustimmung des Bundesraths gefordert wird, als ein „authentisches Hülfsmittel der Interpretation für den Sinn, in welchem dieselben Worte im Abs. 3 zu verstehen sind", zu benützen.

Wohl aber ist über den Wortlaut des Art. 11, Abs. 3, soweit es sich um die Zustimmung des Bundesraths handelt, noch ein Wort zu sagen. Es wird diese Zustimmung gefordert „zum Abschlusse" einer bestimmten Kategorie von Verträgen des Reichs. „Abschluß" eines Vertrags aber ist dessen Perfektion im völkerrechtlichen Sinne, vom Momente des Abschlusses datirt die völkerrechtliche Giltigkeit des Vertrags. Wenn somit eine Verfassung die Zustimmung dritter Faktoren „zum"[1]) Abschlusse eines Vertrags fordert, so kann nicht bestritten werden, daß dieselbe ihrem Wortlaute nach von der Ertheilung dieser Zustimmung die völkerrechtliche Giltigkeit des Vertrags abhängig machen will.

Für die Auslegung jeder Verfassungsbestimmung ist aber ihr Wortlaut so lange als maßgebend zu erachten, bis etwa aus anderweiten rechtlichen und politischen Erwägungen sich die Unhaltbarkeit einer wörtlichen Auslegung ergibt.

Im Anschlusse an die eben bekämpften Aufstellungen sagt sodann Laband:[2])

„Damit stimmt überein, daß der Bundesrath und ebenso der Reichstag nach außen überhaupt nicht namens des Reiches handeln. Woher soll der auswärtige Staat zuverlässige Kenntniß haben, daß der Bundesrath die Zustimmung zum Abschluß des Vertrages ertheilt habe, da seine Verhandlungen nicht öffentlich sind? Und mit der bloßen Anzeige, daß der Bundesrath zuge-

---

[1]) Nicht etwa bloß „vor" dem Abschlusse! Diesen Ausdruck substituiren Laband, II, S. 177 und Gg. Meyer, Lehrb. S. 488.

[2]) A. a. O. S. 171 ff.

stimmt habe, wäre immer noch nicht dem Erforderniß Genüge geschehen, daß der fremde Staat die Vorschriften der Verfassung des mitkontrahirenden Staates kennen und beachten müsse. Der fremde Staat müßte noch weiter prüfen, ob der Beschluß des Bundesraths gemäß den im Art. 7 der RV. aufgestellten Vorschriften erfolgt ist. Die auswärtige Regierung wäre ferner verpflichtet, die stenographischen Berichte des Deutschen Reichstags, die Geschäftsordnung u. s. w. zu studiren, um zu wissen, ob der Reichstag die verfassungsmäßige Genehmigung zu dem Vertrage ertheilt habe. Die Funktionen, welche dem Kaiser obliegen, bevor er einen Staatsvertrag ratifizirt, legt die entgegenstehende Theorie der Regierung des fremden Staates auf, wenn letztere beim Abschlusse eines völkerrechtlich wirksamen Vertrages prüfen müßte, ob die im Abs. 3 des Art. 11 enthaltene Vorschrift beachtet worden ist. Die Ratifikation eines Vertrags seitens des Kaisers wäre für die auswärtige Regierung nicht genügend, um ihr die formelle Gewißheit zu verschaffen, daß ein Staatsvertrag mit völkerrechtlicher verbindlicher Kraft abgeschlossen worden ist; sie müßte außerdem noch auf Beibringung einer authentischen Urkunde über den Beschluß des Bundesraths und Reichstags bestehen.

„Die fremde Regierung müßte überdies die überaus schwierige Untersuchung vornehmen, ob der Vertrag Gegenstände betrifft, welche in den Bereich der Reichsgesetzgebung gehören. Die Kenntniß der Verfassungsorganisation des deutschen Reiches genügt zur Beantwortung dieser Frage nicht, sondern es ist die genaueste Kenntniß der Gesammtgesetzgebung dazu erforderlich, da nur aus dem Studium derselben entnommen werden kann, welche Willensakte des Reichs auf den Weg der Gesetzgebung verwiesen sind. Diese Rechtssätze darf man nicht mit der Legitimation des Souveräns zum Abschlusse von Verträgen zusammenwerfen, die klar und deutlich erkennbar sein muß. Der Regierung eines auswärtigen Staates kann man die richtige und vollständige Kenntniß dieser verwickelten und sich stets verändernden Regeln unmöglich zumuthen, während man wohl verlangen und erwarten darf, daß sie die Verfassung befreundeter Staaten soweit kennt, um zu wissen, wer zur völkerrechtlichen Vertretung derselben legitimirt ist. Wenn eine Meinungsverschiedenheit zwischen der Reichsregierung und dem Reichstage (resp. zwischen Kaiser und Bundesrath) besteht, ob ein Staatsvertrag unter den Abs. 3 des Art. 11 fällt oder nicht, so heißt es geradezu die auswärtige Regierung zur Einmischung in diesen Streit auffordern und nöthigen, soferne man die völkerrechtliche Giltigkeit des Staatsvertrags von der Entscheidung dieser Frage abhängig macht, denn die auswärtige Regierung muß sich doch ein Urtheil darüber bilden, ob sie einen giltigen Vertrag abgeschlossen habe oder nicht."

Zu dem zweiten Theile dieser Deduktionen tritt Laband selbst an anderer Stelle[1]) in theilweisen Widerspruch, indem er — in vollem Einklange mit unserer Ansicht[2]) — den Satz aufstellt: „Jeder auswärtige Staat kennt die rechtliche Lage der deutschen Einzelstaaten oder muß sich vor dem Abschluß eines Vertrags mit ihnen diese Kenntniß verschaffen; wenn er sich trotzdem darauf einläßt, mit ihnen ein solches Rechtsgeschäft abzuschließen, so weiß er auch, daß sein Gegenkontrahent sich gar nicht anders verpflichten kann, als unter dem selbstverständlichen Vorbehalte, daß die von ihm ertheilten Zu-

[1]) Bd. II, S. 196 f.
[2]) Vgl. hierüber die Ausführungen unter Abschnitt I, § 2, b dieser Darstellung!

sicherungen sich nicht im Widerspruche befinden mit den verfassungsmäßigen Befehlen des Reiches."

Allerdings führt Laband diese Sätze nur zum Beweise vor, daß der Einzelstaat durch Staatsverträge dem Rechte des Reiches nicht präjudiziren dürfe, und er scheut sich, das Ungiltigwerden solcher Verträge selbst in Folge späterer Reichsgesetze ausdrücklich in der Entwicklung seiner Lehre zu konstatiren. Aber indem er ausführt, daß die auf Grund von Staatsverträgen von den Einzelstaaten erlassenen Vorschriften ipso jure ihre Geltung verlieren, sobald durch Reichsgesetz eine andere Vorschrift sanktionirt wird, und indem er zugleich dem mitkontrahirenden auswärtigen Staate das Recht abspricht, sich in solchem Falle über Vertragsverletzung zu beschweren, erkennt er implicite die völkerrechtliche Bedeutung der dem Vertragsrechte der Einzelstaaten durch die Reichsverfassung gewordenen Einschränkung an. Auch anderwärts ist die völkerrechtliche Bedeutung dieser Kompetenzbeschränkungen nicht geleugnet worden, wie denn überhaupt die entgegengesetzte Auffassung in der That „nicht nur mit Art. 2 der RV. im Widerspruche stehen, sondern auch praktisch zu unsinnigen Resultaten führen würde."[1])

Konsequent müßte Laband auch hier der fremden Regierung die überaus schwierige Untersuchung zuweisen, ob der Vertrag mit dem Einzelstaate nicht Gegenstände betrifft, welche in den Bereich der Reichsgesetzgebung im Gegensatze zur Landesgesetzgebung gehören; — auch zu dieser Untersuchung wäre die genaueste Kenntniß nicht nur der Verfassungsorganisation des Reiches, sondern auch der Gesammtgesetzgebung erforderlich, da nur aus ihr jeweils entnommen werden kann, in welcher Weise die Vertragskompetenz des Reiches gegen die Kompetenz der Einzelstaaten sich abgrenze; — auch die Regeln dieser Abgrenzung sind nicht minder verwickelt und ändern sich nicht minder rasch als die Rechtssätze über die Scheidung des Gesetzgebungs- und Verordnungsrechtes im Reiche; — auch hier müßte konsequent behauptet werden, für den Fall einer Meinungsverschiedenheit zwischen dem Reiche und Einzelstaaten darüber, ob der Abschluß eines Staatsvertrags in die Zuständigkeit der einen oder anderen Gewalt falle, heiße es geradezu die auswärtige Macht zur Einmischung in diesen Streit auffordern, wenn man der Beschränkung der einzelstaatlichen Vertragsgewalt völkerrechtliche Wirksamkeit beilegen wolle.

Es ist nicht abzusehen, warum die Verfassung eines Bundesstaates, welche anerkannt die Vertragsgewalt zwischen Gesammtstaat und Einzelstaaten mit völkerrechtlicher Wirksamkeit dieser Abgrenzung getheilt hat, nicht auch dazu schreiten konnte, die Vertragsbefugniß des Repräsentanten des Gesammtstaates von der Zustimmung dritter Faktoren mit vökerrechtlicher Wirksamkeit dieser Beschränkung abhängig zu machen, nachdem doch die Wirkungen solcher Einschränkung in beiden Fällen im internationalen Verkehre sich in gleicher Weise fühlbar machen.

Thatsächlich wird indeß in Folge der Bestimmung des Art. 11, Abs. 3, auch wenn derselben völkerrechtliche Bedeutung beigelegt wird, von der Regierung des fremden mit dem Reiche kontrahirenden Staates nicht mehr gefordert, als daß sie die Verfassung des Reiches „soweit kenne, um zu wissen, wer zur völkerrechtlichen Vertretung desselben legitimirt ist." Insbesondere wird sie durch die Prüfung darüber nicht beschwert sein, ob die Voraussetzungen der Ratifikation des Kaisers nach Vorschrift der Reichsverfassung genau erfüllt

[1]) Laband, II, S. 197 Anm.

seien oder nicht. Sie wird vielmehr der „bloßen Anzeige, daß der Bundesrath zugestimmt habe," Glauben schenken und den Vertrag nach erfolgter Ratifikation so lange als giltig und für beide Staaten zu Recht bestehend erachten, bis ihr eventuell — und auch das ist wieder die Setzung eines Falles, dessen thatsächliche Verwirklichung ja wohl nie zu besorgen ist — die Mittheilung zugeht, daß der vom Kaiser ratifizirte Vertrag ungiltig sei, weil ihm eine gesetzlich nothwendige Bedingung fehle.[1])

Der Kaiser, der in solchem Falle die ihm verfassungsmäßig zustehenden Rechte überschritten hätte, würde zum Auslande und zum Reiche in ganz ähnlicher Weise sich stellen, wie Reichsbeamte, bezw. Verwaltungsbehörden des Reiches, welche auf dem Wege der nicht solennen Vertragsschließung eine Vereinbarung mit einem fremden Staate getroffen haben, zu deren Abschluß sie, weil deren Inhalt ihre selbständige Kompetenzsphäre überschritt, nicht legitimirt waren, soferne sie nicht nachträglich die Ratifikation der Vereinbarung erlangen konnten.

Der äußere Hergang ist nach dieser Auffassung ganz der gleiche, mag die Beschränkung des Art. 11, Abs. 3 lediglich staatsrechtliche oder auch völkerrechtliche Bedeutung haben. Aber die Folgen der Mittheilung an den fremden Staat, daß die Zustimmung des Bundesraths, bezw. die Genehmigung des Reichstags verweigert worden sei, sind völlig verschieden. Im ersteren Falle bleibt die Staatsgewalt — wie Gneist in seinem mehrerwähnten Gutachten so scharf hervorhob — der kontrahirenden Macht gegenüber an den unvollziehbaren Vertrag immerhin gebunden; sie wird dadurch gezwungen, gütliche Auflösungs-Verhandlungen mit ihr einzuleiten; bleiben diese erfolglos, so wird die Erduldung von Repressionen, unter Umständen ein casus belli unvermeidlich. Im zweiten Falle dagegen mußte der fremde Staat wissen, daß ein mit dem Kaiser fertig unterhandelter und selbst von ihm pflichtwidrig oder doch unvorsichtig ratifizirter Vertrag noch rechtlich hinfällig werden kann; es bedarf also weder einer neuen Verhandlung zur Auflösung des ungiltigen Vertrags, noch kann sich der fremde Staat über verletzende Irreführung durch das Reich beklagen.

Um dessenwillen ist es uns unmöglich, in den Ausruf Laband's[2]) einzustimmen:

„Wenn jemals ein vom deutschen Kaiser namens des Reichs ratifizirter Staatsvertrag nachträglich von der deutschen Regierung für völkerrechtlich unverbindlich und null und nichtig erklärt werden würde, weil der Bundesrath oder Reichstag die Zustimmung zu demselben nicht ertheilt habe, obgleich der Vertrag zu der im Art. 11, Abs. 3 der RV. aufgeführten Kategorie gehöre, so würde das allgemeine Rechtsgefühl hierin nicht die Bethätigung eines im völkerrechtlichen Verkehre anerkannten Rechtssatzes, sondern einen frivolen Wort- und Vertragsbruch erblicken "

Ein Vertragsbruch würde durch die Verweigerung der Zustimmung und Genehmigung des Bundesraths und Reichstags möglich und wahrscheinlich dann, wenn diese Verweigerung lediglich die staatsrechtliche Giltigkeit des vereinbarten Vertrages berührt. Wird dagegen durch die versagte Zustimmung auch die völkerrechtliche Ungiltigkeit des Vertrages begründet, dann kann von

---

[1]) Die gleiche Auffassung liegt wohl auch den Ausführungen v. Mohl's a. a. O., S. 304 f., Anm., Ziff. 3 zu Grunde.

[2]) Bd. II, S. 174.

einem Vertragsbruche nicht die Rede sein, weil ein Vertrag alsdann ja überhaupt nicht vorhanden ist. Ein Vertrauensbruch allerdings würde vorliegen, verübt vom Kaiser, der seine verfassungsmäßige Pflicht verletzte, dem Auslande gegenüber nicht minder als dem Reiche.

Zutreffender in einzelnen Punkten sind die politischen Erwägungen, die Laband an die eben besprochenen Ausführungen knüpft.

Er sagt[1]):

„Auch politisch führt die hier bekämpfte Theorie zu einem unhaltbaren Resultate. Zwar ist der Kaiser befugt, die gesammte auswärtige Politik zu leiten, Schutz- und Trutzbündnisse zu schließen, das Reich in einen Krieg zu stürzen, die bewaffnete Macht des Reiches aufzubieten, die höchsten Lebensinteressen auf's Spiel zu setzen, — aber einen Staatsvertrag abzuschließen, der die Niederlassungsverhältnisse oder den Schutz literarischer Erzeugnisse oder die Form und Beweiskraft von Notariatsurkunden eines Konsuls u. dergl. betrifft, dazu wäre der Kaiser nicht legitimirt. So ganz willkürlich kann ein Staat denn doch nicht die Vertretungsbefugniß regeln und beschränken, daß es für den völkerrechtlichen Verkehr allein auf den Wortlaut ankäme, den ein Regierungs-Kommissär oder ein Reichstags-Abgeordneter einem von ihm vorgeschlagenen Amendement zur Reichsverfassung gegeben hat. Wem ein Staat die Verwendung der Armee und Kriegsmarine, die Entscheidung über Krieg und Frieden, die Leitung der auswärtigen Politik überträgt und anvertraut, den muß der Staat auch zu seiner Vertretung im internationalen Verkehr ermächtigen, dessen feierliches Wort muß er mit der Kraft ausstatten, den Staat zu verpflichten."

Durchschlagend begründet sind jedoch auch diese Sätze nicht. Nur beiläufig sei zunächst erwähnt, daß Laband auch hier durch die Verweisung auf den Wortlaut des Art. 11, Abs. 3 sich in einen gelinden Widerspruch verwickelt. Wie schon erwähnt, behauptet Laband an anderer Stelle, seine Auslegung dieses Absatzes sei die einzige, welche mit dessen Wortlaut vereinbar sei. In den eben zitirten Sätzen dagegen räumt er ein, daß der Wortlaut des Art. 11, Abs. 3 zu seiner Auslegung im Widerspruche stehe, indem er die daraus hergeleiteten Gegengründe mit dem Bemerken zurückzuweisen sucht: die Regeln des völkerrechtlichen Verkehrs könnten nicht allein durch den zufälligen Wortlaut bestimmt werden, den ein Regierungs-Kommissär oder ein Reichstags-Abgeordneter einem von ihm vorgeschlagenen Amendement zur Reichsverfassung gegeben habe. Damit gesteht Laband also doch stillschweigend zu, daß die Behauptung der vollen Uebereinstimmung seiner Auffassung mit dem Wortlaute des Art. 11, Abs. 3 und die darauf gestützte Begründung jener nicht eben strenge haltbar sei.

Ueberdies handelt es sich bei den fraglichen Bestimmungen denn doch nicht nur um den Wortlaut „eines von einem Regierungs-Kommissär oder von einem Reichstags-Abgeordneten vorgeschlagenen Amendements", sondern um Festsetzungen der Reichsverfassung, die bei Gründung des Norddeutschen Bundes von den im Bundesrathe vertretenen Regierungen und vom Reichstage berathen und genehmigt, bei Gründung des deutschen Reiches neu bestätigt wurden. Die eigenthümliche Charakterisirung, welcher die Ausdrucksweise Laband's die Theilnahme der Regierungen und der Reichstagsmitglieder an jenen Berathungen und Beschlußfassungen unterstellt, scheint sich lediglich auf den Mangel einer Debatte über das Amendement Lette zu stützen, das die „Genehmigung

[1]) Bd. II. S. 173.

des Reichstags" als Bedingung für die Giltigkeit von Staatsverträgen der in Abs. 3 bezeichneten Art festsetzte, entbehrt hingegen jeder Stütze hinsichtlich der Forderung der „Zustimmung des Bundesraths zum Abschlusse solcher Verträge."

Die schärfste Spitze ist den jetzt in Frage stehenden Darlegungen Laband's dann von selbst abgebrochen, wenn der im Vorausgegangenen vertretenen Auslegung des Abs. 2 des Art. 11 beigepflichtet wird. Wenn die eigenmächtige Kriegserklärung des Kaisers ohne Zustimmung des Bundesraths völkerrechtliche Giltigkeit nicht beanspruchen kann, wenn also dem Kaiser die rechtliche Möglichkeit genommen ist, eigenmächtig das Reich in den Krieg zu stürzen und „die höchsten Lebensinteressen des Reiches auf das Spiel zu setzen," — dann fällt der Kontrast hinweg, den Laband durch die Gegenüberstellung des Kriegserklärungsrechts mit den Vertragsbefugnissen des Kaisers zu erzielen suchte. Die Befugnisse, die dann noch dem Kaiser als unbeschränkte Rechte verbleiben — so vor Allem die Leitung der auswärtigen Politik — betreffen Staatsthätigkeiten, von denen im vollen Maße gilt, was Washington in seiner Botschaft vom 30. März 1796 von den Verhandlungen mit auswärtigen Mächten überhaupt sagte: „. . Sie erfordern Diskretion; ihr Erfolg hängt fast immer vom Geheimniß ab. Selbst wenn dieselben zu einem Endresultate gebracht sind, wäre die sofortige Enthüllung der Maßregeln, Begehren und Zugeständnisse, welche vorgeschlagen oder erwartet werden, unpolitisch und könnte einen verderblichen Einfluß auf die künftigen Verhandlungen haben oder eine unverzügliche Umstimmung bei den Mächten hervorrufen."[1]) Eine Betheiligung des Reichstags und in gewissem Maße selbst des Bundesraths an diesen Staatsthätigkeiten ist faktisch unmöglich und darum rechtlich nicht vorgeschrieben.[2])

Dagegen sind diese Erwägungen nicht in gleicher Weise für Staatsverträge maßgebend, welche Gegenstände des inneren Staatslebens betreffen.

„So sehr in den Beziehungen von Staat zu Staat — sagt E. Meier in der Einleitung[3]) seiner mehrerwähnten Schrift — soferne es sich um Krieg und Frieden und um die Existenzbedingungen der Nationen handelt, eine einheitliche Leitung noth thut, die ihre Ziele unablässig im Auge hat, die Mittel zu diesen Zielen in den Schleier des Geheimnisses hüllt und den entscheidenden Augenblick geschickt benützt, so sind doch diese Erfordernisse für das Gelingen solcher Vertragsabschlüsse, von denen hier zunächst die Rede ist, längst nicht in gleichem Maße von Bedeutung. Die Gegenstände, um die es sich hier handelt, werden durch öffentliche Diskussion nicht geschädigt, sondern gefördert. Denn es kommt bei Verträgen dieser Art im Grunde darauf an, daß der gemeinsame Vortheil bei der gemeinsamen Regulirung klargestellt werde. Es handelt sich hier um Interessen, die gerade dann in das allgemeine Bewußtsein Aufnahme finden, wenn sie auf offener Redebühne verhandelt werden."

---

[1]) Vgl. Bluntschli, Allgem. Staatsr., S. 99 Anm.

[2]) Soweit ein Einfluß des Bundesraths auf die Behandlung dieser Angelegenheiten denkbar ist, sollte derselbe nach den Anordnungen der Reichsverfassung ja ohnedieß durch den Ausschuß für auswärtige Angelegenheiten unter dem Vorsitze Bayerns gewahrt werden, welcher durch regelmäßige Mittheilungen über den Gang der politischen Verhältnisse Veranlassung erhalten sollte, durch Anträge an den Bundesrath oder durch unmittelbar an den Kaiser gerichtete Vorstellungen Einfluß auf die Behandlung der auswärtigen Politik zu üben. (Vgl. die Aeußerungen Delbrück's in den Sitzungen des Reichst. v. 5. u. 8. Dez. 1870; Sten. Ber. S. 69 u. 140.)

[3]) S. 27 f.

Wenn bei alledem die Richtigkeit eines Theiles der Bemerkungen Laband's nicht geleugnet werden soll, so ist endlich zu bedenken, daß diese Bemerkungen nicht ausschließlich gegen die Auslegung des Art. 11 Abs. 3 der Reichsverfassung in unserem Sinne in Betracht kommen, sondern daß sie gegen Beschränkungen der völkerrechtlichen Legitimation des Staatsoberhauptes im Allgemeinen sprechen. Eben darum behaupten ihnen gegenüber alle die Erwägungen Geltung, welche die Räthlichkeit von verfassungsmäßigen Beschränkungen des Rechtes des Vertragsabschlusses darthun.[1])

Ein Widerspruch der hier vertretenen Auslegung des Art. 11 mit dessen Wortlaut, mit den allgemeinen Prinzipien der Reichsverfassung und mit der Praxis des internationalen Verkehrs ist demnach durch Laband's Deduktionen nicht erwiesen.

g) *Die Zustimmung des Bundesraths insbesondere.*

Im Vorstehenden ist bereits darauf hingewiesen worden, daß nach dem klaren Wortlaute des Artikels 11, Abs. 3 die Mitwirkung des Bundesraths zum *Zustandekommen* der unter die Bestimmung dieses Absatzes fallenden Verträge vorgeschrieben ist. Diese Mitwirkung muß demnach in einer Beschlußfassung über den Vertrag selbst bestehen. Die Verweigerung der Zustimmung muß die Nichtigkeit des Vertrags nach sich ziehen.

Diese Ansicht, die übereinstimmend von *Thudichum*,[2]) v. *Mohl*,[3]) v. *Rönne*,[5]) *Seydel*,[5]) *Gorius*[6]) und E. *Meier*[7]) vertreten wird, steht, wie letzterer hervorhebt, in vollem Einklang mit dem Gesammtcharakter der Reichsverfassung. Denn der Bundesrath ist keineswegs ein den Kaiser als den Träger der Reichsgewalt beschränkender Faktor, er repräsentirt vielmehr selbst die Träger der Reichsgewalt.

Entsprechend dieser Stellung des Bundesraths im Reiche können völkerrechtliche *Verträge* über bestimmte Gegenstände von größerer Bedeutung nur aus der gemeinschaftlichen Initiative des Kaisers und des Bundesraths hervorgehen, welch' letzterer dem fremden Staate gegenüber durch den Kaiser in einheitlicher Weise vertreten wird. Die Befugniß zu Verhandlungen über die in Frage stehenden Verträge steht zwar dem Kaiser unbeschränkt zu. Einen rechtlich bindenden Abschluß der Verträge und somit deren Entstehen vermag er aber nicht herbeizuführen, so lange nicht die Zustimmung des Bundesraths ertheilt ist. Bis dahin bleibt die Vereinbarung lediglich Vertragsentwurf. Ueber ihn muß der Bundesrath vor der formellen Ratifikation gehört und zur Abstimmung veranlaßt werden. Lehnt er seine Zustimmung ab, so ist die Vereinbarung staatsrechtlich und völkerrechtlich unverbindlich.

Ebenso bleibt die vom Kaiser gegebene Ratifikation ein irrelevanter Akt, wenn sie erfolgte, bevor der Bundesrath um seine Zustimmung angegangen war. Eine solche Ratifikation ist also z. B. auch dann ohne Rechtswirkung, wenn der Kaiser sie deßhalb vor der Uebergabe des Vertrags an den Bundesrath vornahm, weil er sich der Zustimmung des letzteren versichert hielt. Einer

---

[1]) Vgl. § 1 dieses Abschnitts.
[2]) Verfassungsr. des Nordd. Bundes, S. 81 ff., S. 127.
[3]) RStR. S. 304.
[4]) Staatsr. des d. R., Bd. II, Abth. 2, S. 297.
[5]) Kommentar S. 118.
[6]) Annalen „1875" S. 537 ff.
[7]) A. a. O. S. 291 ff.

Ersetzung dieses Mangels durch eine ausdrückliche nachfolgende Genehmigung steht zwar nichts im Wege; der Vertrag wird aber auch in solchem Falle erst mit der Zustimmung des Bundesraths perfekt.

Eine direkte Bestätigung findet diese Auffassung in den Materialien zur nordd. Bundesverfassung und zwar in der Debatte, welche über Art. 47 des Verfassungs-Entwurfs (Art. 50 der Reichs-Verfassung) in der XXV. Sitzung des verfassungsberathenden Reichstags vom 2. April 1871 stattfand.[1])

---

[1]) Die wesentlichsten Punkte dieser vielbesprochenen Debatte müssen hier mitgetheilt werden.

Abs. 2 des Art. 47 (50) bestimmte:

„Das Präsidium hat für den Erlaß der reglementarischen und allgemeinen administrativen Anordnungen (auf dem Gebiete der Post- und Telegraphen-Verwaltung), sowie für die ausschließliche Wahrnehmung der Beziehungen zu anderen deutschen oder außerdeutschen Post- und Telegraphen-Verwaltungen Sorge zu tragen."

Hiezu hatten die Abgeordneten Erxleben und Francke den Zusatz beantragt:

„In Betreff der mit denselben abzuschließenden Verträge vergl. jedoch Art. 11."

Dieser Zusatz wollte also die nach Art. 11 bei bestimmten Staatsverträgen stattfindende Mitwirkung von Bundesrath und Reichstag auch den Post- und Telegraphenverträgen ausdrücklich sichern. Insoferne als die Anwendung des Art. 11, Abs. 3 auf solche Verträge in Gemäßheit des Art. 4, Ziff. 10 sich als selbstverständlich ergab, widersprach daher der Antrag einer gesunden Methode der Gesetzgebung.

Zu diesem Amendement bemerkte nun der Bundeskommissär Graf von Itzenplitz:

„Wenn diese Verweisung hier angenommen werden sollte, so würde daraus gefolgert werden können, daß alle Post- und Telegraphen-Verträge mit auswärtigen Staaten vor ihrer Ausführung dem Reichstage vorgelegt werden müßten. Das ist in Bezug auf die Post- und Telegraphen-Verträge durchaus unausführbar; sie sind nicht bloß zuweilen, sie sind in der Regel der Art, daß sie sofort ausgeführt werden müssen, wenn nicht Schaden entstehen soll. Es ist bisher ja bei dem Preußischen Landtage so gewesen, daß alle Handels-Verträge, Schifffahrts-Verträge u. s. f. dem Landtage vorgelegt worden sind. Es sind auch die Post-Verträge nachträglich der Budget-Kommission vorgelegt worden, aber die Post- und Telegraphen-Verträge mit den auswärtigen Staaten erst von der vorhergehenden Genehmigung des Reichstages abhängig zu machen, ist völlig unausführbar. Ich glaube auch, daß der Abg. Lette bei seinem Amendement dies gar nicht in Aussicht genommen hat, sondern es eben nur so verstanden hatte, wie es im Preußischen Abgeordnetenhause gewesen ist, daß Handels-, Schifffahrtsverträge u. s. w. dem Landtage vorgelegt werden, Postverträge der Budget-Kommission nachträglich mitgetheilt werden: natürlicher Weise aber, wenn zu solchen Verträgen Geld gegeben werden müßte, . . dann versteht es sich wieder ganz von selbst, daß der Reichstag dazu die Genehmigung geben muß . . . ." (Sten. Ber. S. 518 f.)

Darauf erwiderte der Abgeordnete Lette:

„Ich kann mich mit den Auffassungen des Herrn Ministers eigentlich überall einverstanden erklären. Im Wesentlichen ist nichts Anderes mit meinem Amendement gemeint, als das, was auch in der Preußischen Verfassung bestimmt ist. Außerdem weist wohl schon die Fassung des Amendements darauf hin, daß es nur um eine nachträgliche Genehmigung in den betreffenden Fällen zu thun ist, da es heißt „zur Giltigkeit bedarf es der Grnehmigung des Reichstags." Es ist eine andere Fassung in Bezug auf den Reichstag gewählt als in Bezug auf den Bundesrath. Ich glaube, ich kann das im Namen meiner politischen Freunde versichern, daß ein Anderes durchaus nicht beabsichtigt ist, und daß man am wenigsten die Exekutive in gedachter Beziehung hat geniren wollen. Manche übrigens von derartigen Verträgen werden zum Theil nur in das Gebiet der Exekutive gehören, und nicht einmal der Vorlegung beim Reichstag bedürfen. Soweit sie aber nach der Wortfassung unseres Amendements in Verbindung mit Art. 4 der Genehmigung des Reichstags bedürfen, würde es in den vorausgesetzten Fällen genügen, daß sie nachträglich vorgelegt werden." (Sten. Ber. S. 519, Sp. 1.)

Diese Erklärung wurde von dem genannten Bundeskommissär mit dem Bemerken dankbarst akzeptirt, daß es sich für die vorläufige Berathung nicht empfehlen könne, das Amendement Erxleben anzunehmen, da ja der frühere Artikel eine ausgemachte Sache sei.

Zum Schlusse sprach der eine der Antragsteller, Abg. Erxleben:

„Ich erkläre mich mit dem, was der Herr Bundes-Kommissär gesagt hat, vollständig einverstanden . . . . Ich glaube, daß es sehr wohl möglich sein wird, dergleichen Postver-

Aus dieser Debatte ergibt sich nemlich, daß nach der Absicht des Amendements Lette die Genehmigung des Reichstags auch nachträglich sollte erholt werden können. Dies sollte nach der bestimmten Erklärung des Antragstellers selbst in dem Wortlaute des Amendements dadurch zum Ausdrucke gebracht werden, daß in Bezug auf den Reichstag „eine andere Fassung“ gewählt wurde, als in Bezug auf den Bundesrath.

Abgeordneter Lette hat diese Erklärung im Namen seiner politischen Freunde abgegeben. Der konstituirende Reichstag, der in einer früheren Sitzung das Amendement Lette ohne Debatte zum Beschlusse erhoben hatte, pflichtete diesen späteren Ausführungen des Antragstellers stillschweigend bei. Dadurch ist als übereinstimmende Auffassung des verfassungsberathenden Reichstags konstatirt, daß im Gegensatze zu der auch nachträglich erholbaren „Genehmigung des Reichstags“ die „Zustimmung des Bundesraths“ vor dem Vertragsabschlusse und zu diesem Abschlusse gefordert werden sollte.

Dagegen behauptet Hiersemenzel,[1]) nicht nur die Genehmigung des Reichstags, sondern auch die Zustimmung des Bundesraths könne nachträglich eingeholt werden, da juristisch das Wort „Zustimmung“ ebensowenig wie das Wort „Genehmigung“ ein bestimmtes Tempo ausdrücke. Wenn der Abgeordnete Lette wirklich nicht blos um der Abwechslung willen, sondern um die Möglichkeit nachträglicher Consens-Ertheilung anzudeuten, das Wort „Genehmigung“ gebraucht habe, so sei dies Motiv doch nimmermehr das der verbündeten Regierungen und des Reichstags gewesen. Daß letzterer ohne Bedenken die verschiedene Ausdrucksweise zuließ, dürfe bei der souveränen Verachtung, von welcher er gegen alle Fassungsfragen beseelt war, nicht Wunder nehmen.

Nun ist ja allerdings zugegeben, daß eine grundsätzlich verschiedene Bedeutung der beiden Worte „Genehmigung“ und „Zustimmung“ nicht besteht, wie denn überhaupt die Verschiedenheit der Fassung in Art. 11 Abs. 3 nicht sowohl auf dem Wechsel dieser beiden Ausdrücke als auf dem Wechsel der Bezeichnungen „Abschluß“ und „Giltigkeit“ beruht. Aber doch unterscheidet schon der gewöhnliche Sprachgebrauch einigermaßen in der Anwendung der beiden Ausdrücke und die deusche Reichsverfassungsurkunde hat in wiederholtem Gebrauche diese Unterscheidung sich angeeignet.[2]) Daß sie auch in der Fassung des Art. 11, Abs. 3, bezw. in dem Amendement des Abg. Lette festgehalten sei, wird durch die Debatte zu Art. 47 der RV. ausdrücklich bestätigt. Die „souveräne Verachtung, von der der Reichstag gegen alle Fassungsfragen beseelt war“, müßte — selbst wenn sie bei der Annahme des Amendements Lette alle Gedanken an redaktionelle Aenderungen zurückgedrängt hätte, — nothwendig in dem Augenblicke geschwunden sein, als die Verschiedenheit der Fassung in Art. 11, Abs. 3 zum Gegenstande ausdrücklicher, allerdings wenig klarer Erörterungen wurde.

Aber nicht allein durch die Fassung des Art. 11, Abs. 3, auch durch anderweitige Erwägungen erweist sich die Richtigkeit unserer Auslegung desselben, soweit speziell die Zustimmung des Bundesraths in Frage steht. Art. 11,

---

träge vorzulegen, und es scheint mir, daß sie ebensogut dem Reichstage vorgelegt werden können, als der vom Herrn Bundes-Kommissär erwähnten Budget-Kommission, und zwar zur nachträglichen Genehmigung.“

Der Zusatzantrag wurde demnächst verworfen (Sten. Ber. S. 519) und in der Schlußberathung nicht wieder aufgenommen.

[1]) Verf. ds. Nordd. Bundes, S. 138.

[2]) Darüber vergl. die (unter Z. 7) folgenden Ausführungen.

Abs. 3 unterwirft der Zustimmung des Bundesraths nur den Abschluß derjenigen Verträge, deren Gegenstand in den Bereich der Reichsgesetzgebung gehört. Würde dieses Zustimmungsrecht lediglich die Vollziehbarkeit der Verträge, d. h. deren staatsrechtliche Giltigkeit beeinflussen, so müßte folgerichtig behauptet werden, daß alle vom Kaiser kraft seines allgemeinen Vertretungsrechtes abgeschlossenen Verträge einer Zustimmung des Bundesraths zu ihrer staatsrechtlichen Giltigkeit nicht bedürfen, also ohne weiteres in Vollzug gesetzt zu werden vermögen, wenn ihr Gegenstand zu seiner Regelung nicht die Gesetzesform erfordert, sondern im Verordnungswege erledigt werden kann. Damit wäre dem Kaiser die Möglichkeit gegeben, das Verordnungsrecht des Bundesrathes durch Vereinbarungen mit auswärtigen Staaten zu umgehen.

Daß dies nicht der Sinn jener Bestimmungen sein kann, braucht nicht erst bewiesen zu werden. Die Abschließung eines völkerrechtlichen Vertrags darf vom Kaiser so wenig zur Umgehung des Verordnungsrechtes des Bundesraths wie des Gesetzgebungsrechtes des Reichstags verwendet werden. Es darf nicht „das naturgemäße Verhältniß der Exekutive in ihrer verschiedenartigen Stellung nach innen und nach außen dadurch in sein Gegentheil verkehrt werden," daß Maßnahmen, welche nach der Reichsverfassung zur ausschließlichen Kompetenz des Bundesraths gehören, in vertragsmäßiger Form ohne diese Zustimmung erledigt werden.

Ganz ähnliche Erwägungen greifen hinsichtlich der dem Bundesrathe zu wahrenden staatsrechtlichen Befugniß Platz, Bündnisse, die darauf ausgehen, das Reich in einen Kriegszustand zu versetzen, in Konsequenz des Art. 11, Abs. 2 seiner Beschlußfassung zu unterstellen, während die Eingehung von Bündnissen im Allgemeinen ohne Beschränkung nach außen Sache des Kaisers ist.

Einwände gegen die Annahme einer völkerrechtlichen Wirksamkeit der in der Zustimmung des Bundesraths liegenden Beschränkung des kaiserlichen Vertretungs- und Vertragsrechts, welche sich auf allgemeine Erwägungen und theoretische Grundsätze stützen, widerlegen sich durch den Zusammenhalt mit den im Vorausgegangenen dargestellten allgemeinen Sätzen, auf welche hier wiederholt zu verweisen ist.

Es bleiben hienach nur noch jene Einwendungen zu besprechen, welche auf die praktische Uebung des Vertragsrechts im Deutschen Reiche Bezug nehmen.

So findet besonders Laband[1]) in dem vom Norddeutschen Bunde und in gleicher Weise vom Deutschen Reiche bei der Ratifikation von Staatsverträgen beobachteten Verfahren eine Bestätigung seiner Ansicht, daß dem Bundespräsidium lediglich die staatsrechtliche Pflicht auferlegt sei, die Zustimmung des Bundesraths zu Staatsverträgen vor deren Abschluß zu erholen.

Zur Begründung dessen macht Laband zunächst darauf aufmerksam, daß in den Texten der Vertragsentwürfe die Zustimmung des Bundesraths nicht als Vorbedingung des giltigen Abschlusses erwähnt sei, während diese Zustimmung doch ausdrücklich vorbehalten werden müßte, wenn sie nicht nur innerhalb des Reichs (staatsrechtlich), sondern auch dem fremden Staate gegenüber (völkerrechtlich) von Erheblichkeit sein sollte.

So habe Art. 6 des Vertrags mit den Vereinigten Staaten von Amerika vom 22. Februar 1868[2]), betr. die Staatsangehörigkeit derjenigen Personen,

[1]) Bd. II, S. 177 ff.
[2]) Bundesgesetzbl. 1868, S. 230.

welche aus dem Gebiete des einen Theils in dasjenige des andern Theils einwandern, bestimmt:

„Der gegenwärtige Vertrag soll ratifizirt werden von Seiner Majestät dem Könige von Preußen im Namen des Norddeutschen Bundes und von dem Präsidenten unter und mit Genehmigung des Senats der Vereinigten Staaten."

Damit sei gerade in der ersten Zeit des Norddeutschen Bundes in einem Staatsvertrage, der die Genehmigung des Bundesraths und Reichstags erhalten hat und im Bundesgesetzblatte veröffentlicht wurde, jene erste Regel sanktionirt und der Gegensatz zwischen dem Rechte des Norddeutschen Bundes und dem Rechte der Vereinigten Staaten von Nordamerika veranschaulicht worden.

Ebenso heiße es im Friedensvertrage mit Frankreich vom 10. Mai 1871, Art. 18:[1])

„Die Ratifikationen des gegenwärtigen Vertrags durch Seine Majestät den Deutschen Kaiser einerseits und anderseits durch die National-Versammlung und durch das Oberhaupt der vollziehenden Gewalt der französischen Republik werden in Frankfurt . . ausgetauscht werden—",

und auch bei dem Abschlusse zahlreicher anderer der Beschränkung des Art. 11, Abs. 3 unterworfener Verträge sei die Ratifikation des Kaisers vorbehalten, ohne daß der Zustimmung des Bundesraths zum Vertragsabschlusse irgend eine Erwähnung geschehe.

Daß dem so ist, ja daß bei der weit überwiegenden Mehrzahl der Vertragsabschlüsse für das Reich so verfahren wurde und verfahren wird, muß allerdings zugegeben werden.

Gegen eine Schlußfolgerung, die daraus im Sinne Laband's gezogen werden könnte, kommen jedoch zwei Punkte in Betracht:

Für's Erste nemlich die Thatsache, daß denn doch in einer Anzahl von Fällen gleichzeitig mit der Ratifikation des Kaisers auch die Zustimmung des Bundesraths in den Punktationen der Bevollmächtigten ausdrücklich vorbehalten wurde — so in der sofort zu besprechenden zusätzlichen Uebereinkunft zu dem Frankfurter Frieden vom 12. Oktober 1871, Art. 12,[2]) in dem Vertrage, betr. den Beitritt Bayerns zur Verfassung des Nordd. Bundes vom 23. Nov. 1870, Ziff. VI,[3]) in dem Auslieferungsvertrage mit der Schweiz vom 24. Januar 1874, Art. 16,[4]) u. a.[5]) Es erweist sich daher die Praxis des Reiches gleich dem Verfahren anderer Staaten in der formellen Handhabung des Vertragsrechtes als so schwankend und regellos, daß sie Rückschlüsse auf die Bedeutung der das Vertragsrecht normirenden Verfassungsbestimmungen nicht gestattet.

Ueberdies ist ein zwingender Grund für die Forderung Laband's nicht ersichtlich, daß die Mitwirkung des Bundesraths, wenn sie Vorbedingung des

---

[1]) Reichsgesetzbl. 1871, S. 223.

[2]) RGBl. 1871, S. 368.

[3]) Bundesgesetzbl. 1871, S. 9.

[4]) RGBl. 1874, S. 119.

[5]) Wenn Laband entgegenhält, in allen diesen Bestimmungen seien Bundesrath und Reichstag einander vollkommen gleichgestellt, so spricht ja diese Gleichstellung doch keineswegs gegen die völkerrechtliche Bedeutung der von dem ersteren zu erklärenden Zustimmung. Wohl aber ist es für die Beurtheilung des dem Reichstage zustehenden Genehmigungsrechtes beachtenswerth, daß stets dann, wenn das Mitwirkungsrecht des Bundesraths zum Vertragsabschlusse in den Vereinbarungen mit dem fremden Staate selbst Ausdruck findet, auch die Genehmigung des Reichstags als Vorbedingung der Ratifikation bezeichnet zu werden pflegt.

giltigen Vertragsabschlusses sein solle, in den Punktationen der Bevollmächtigten ausdrücklich vorbehalten werden müsse. Das Recht der Ratifikation steht, wie früher schon betont wurde, dem Kaiser zu und durch seine Unterzeichnung allein wird die völkerrechtliche Perfektion des Vertrages bewirkt. Vorausgesetzt ist dabei allerdings immer, daß die Ratifikation nicht unter Verletzung der dem Kaiser gesetzten Zuständigkeitsgrenzen ertheilt sei. Wollte der fremde Staat eine ausdrückliche Gewähr dafür verlangen, daß im einzelnen Falle der Kaiser die verfassungsmäßigen Schranken beachtet habe, dann würde es jedenfalls genügen, die erfolgte Zustimmung des Bundesraths in der vom Kaiser vollzogenen Ratifikationsurkunde zu konstatiren. Dagegen hat der fremde Staat weder ein erhebliches Interesse daran, daß ihm im Vertragsentwurfe die Beachtung der Verfassungsvorschriften durch den Kaiser versprochen werde, noch hat das Reich eine besondere Veranlassung, durch den ausdrücklichen Vorbehalt der Zustimmung des Bundesraths sich den Rücktritt von den projektirten Vereinbarungen für den Fall der Verweigerung jener Zustimmung zu wahren, da ja eine rechtliche Verpflichtung des Kaisers zur Ertheilung der Ratifikation durch die Verhandlungen mit dem auswärtigen Staate keineswegs begründet ist.[1])

Thatsächlich wird indeß — wie aus den von Laband beigebrachten Nachweisen hervorgeht — auch in den vom Deutschen Reiche ausgestellten und von den fremden Staaten angenommenen Ratifikationsurkunden der erfolgten Zustimmung des Bundesraths keine Erwähnung gethan, und darin insbesondere erblickt Laband einen Beleg dafür, daß der Bundesrath am Vertragsabschlusse, an dem internationalen Rechtsgeschäfte überhaupt nicht betheiligt sei.

Nun vermissen wir die Bezugnahme auf die Zustimmung des Bundesraths aber auch in den Verkündigungen der abgeschlossenen Verträge im Reichsgesetzblatte, das nahezu in allen Fällen nur den nackten Wortlaut des Vertrags ohne jede Verkündigungsformel zum Abdrucke bringt und demselben ohne Unterschrift und Beglaubigung die Notiz beifügt, daß die Ratifikation erfolgt sei.[2])

Gleichwohl enthält die Verkündigung in dieser Form nicht etwa eine einfache Veröffentlichung des abgeschlossenen Staatsvertrags zum Zwecke der that-

---

[1]) Anders lagen die Verhältnisse auf Seite Frankreichs bei dem Abschlusse des Friedensvertrages vom 10. Mai 1871, dessen 18. Artikel wir oben mittheilten. Hier erscheint dem durch den Kaiser vertretenen Deutschen Reiche gegenüber die französische Nationalversammlung selbst, zugleich mit dem chef du pouvoir exécutif, als das ratifizirende Organ, als Kontrahent. Sie ertheilt nicht etwa dem Oberhaupte der vollziehenden Gewalt die Genehmigung zum Vertragsabschlusse, wie der Deutsche Bundesrath dem Kaiser, sie ertheilt vielmehr gemeinsam mit jenem die Ratifikation selbst, die für das Deutsche Reich der Kaiser allein ertheilt.

Wie wenig übrigens die Vereinbarungen mit Frankreich aus dem Jahre 1871 zu Vergleichen über das dort und da bestehende Recht Anhalt bieten, illustrirt am besten die Thatsache, daß in den Friedenspräliminarien vom 26. Febr. 1871 (RGBl. 1871, S. 215) französischerseits die Ratifikation der Nationalversammlung (mit dem Sitze in Bordeaux), deutscherseits die Zustimmung des Kaisers, — in der zusätzl. Uebereinkunft zu dem Friedensvertrage vom 12. Oktober 1871 (RGBl. S. 368) dort die Ratifikation durch den Präsidenten der französischen Republik, hier durch den Kaiser nach erfolgter Zustimmung des Bundesraths und des Reichstags vorbehalten wurde, während Art. 19 der Zusatzkonvention vom 11. Dezember 1871 (RGBl. 1872, S. 7) bestimmt:

„Die gegenwärtige Konvention wird von Sr. Maj. dem deutschen Kaiser einerseits und dem Präsidenten der französischen Republik nach Genehmigung der Nationalversammlung anderseits ratifizirt u. s. f."

[2]) Mit Recht sagt Laband, S. 193, man könne dieser Notiz nicht ansehen, ob sie „vom Reichskanzler oder von einem Setzerlehrling der Staatsdruckerei herrühre."

sächlichen Bekanntmachung, sondern den an die Reichsangehörigen gerichteten Befehl, den Vertrag zu vollziehen und zu beobachten, also die Verkündigung im staatsrechtlichen Sinne. Es ergiebt sich dies aus der Thatsache, daß ein Gesetz, welches die Vollziehung und Beobachtung der in das Gesetzgebungsgebiet eingreifenden Staatsverträge anordnet, im Reiche überhaupt nicht formulirt und ausgefertigt wird.

Niemand wird indessen aus dem Schweigen der üblichen amtlichen Verkündigungen darüber, daß den Voraussetzungen der staatsrechtlichen Giltigkeit der Verträge genügt sei, den Schluß ableiten wollen, die Reichsverfassung habe die staatsrechtliche Giltigkeit der Verträge überhaupt nicht durch die Erfüllung dieser Voraussetzungen bedingen wollen. Ebensowenig vermag mit Laband daraus, daß dem auswärtigen Mitkontrahenten gegenüber eine ausdrückliche Erklärung über die erfolgte Zustimmung des Bundesraths zum Vertragsabschlusse mangelt, die Folgerung gezogen werden, die Reichsverfassung habe überhaupt nicht von der Ertheilung jener Zustimmung die völkerrechtliche Giltigkeit der Verträge abhängig machen wollen.

Das vom Reiche bei beiden Vorgängen, bei der Ratifikation wie bei der Verkündigung völkerrechtlicher Verträge, beobachtete Verfahren stellt sich sohin zwar als ein inkorrektes dar,[1]) bietet aber keinen Anhalt für oder gegen unsere Auffassung des dem Bundesrathe eingeräumten Zustimmungsrechtes.

Ueber die Form der Ertheilung der Zustimmung im Bundesrathe enthält die Reichsverfassung keine Vorschrift. Regelmäßig wird sie im Wege der Genehmigung des vom Reichskanzler mit dem Antrage auf Genehmigung an den Bundesrath übergebenen Vertragsentwurfs, zumeist auf Grund eines schriftlichen Berichts eines oder mehrerer Bundesrathsausschüsse erfolgen.[2])

Früher schon ist bemerkt worden, daß das Einverständniß des Bundesraths sehr häufig von der Reichsregierung vor dem Beginne der Verhandlungen nachgesucht und konstatirt wird, daß jedoch eine rechtliche Verpflichtung des Kaisers zu solchem Verfahren aus der Reichsverfassung nicht abgeleitet werden kann. In solchen Fällen ist nach dem Abschlusse der Verhandlungen lediglich zu prüfen, ob die verabredeten Stipulationen den vorher festgesetzten entsprechen und hienach die verfassungsmäßige Zustimmung zum Vertragsabschlusse auszusprechen. Denn immer muß sich die Theilnahme des Bundesraths als eigentliche Mitwirkung beim Abschlusse des Vertrags darstellen.

Die Zustimmung ist gegeben, wenn die einfache Majorität des Bundesraths sich mit dem Vertragsabschlusse einverstanden erklärt. Nur dann, wenn der Staatsvertrag eine Verfassungs-Aenderung begründet, muß die Zustimmung mit der im Art. 78 der RV. vorgeschriebenen Stimmenzahl erfolgt sein.[3])

---

[1]) Daß bei dem Mangel eines Rechtssatzes, daß der bloße Abdruck eines Staatsvertrags im Reichsgesetzblatte dieselben staatsrechtlichen Wirkungen habe, wie eine ordnungsmäßige Verkündigung, mit Grund sich in Zweifel ziehen lasse, ob die bisher im Reiche übliche Art der Verkündigung in denjenigen Fällen, in welchen der Inhalt des Vertrags in den Bereich der Gesetzgebung eingreift, rechtliche Kraft und Wirksamkeit habe, — und daß sie jedenfalls den Behörden, welche die in dem Staatsvertrage enthaltenen Rechtssätze zur Anwendung zu bringen haben, das Recht und die Pflicht auferlege, im einzelnen Falle zu prüfen, ob in Wahrheit den Erfordernissen gesetzlicher Giltigkeit Genüge geschehen sei oder nicht (vgl. Laband, II, S. 193 f.), ist ganz gewiß richtig.

[2]) Vgl. E. Meier a. a. O. S. 292 f.

[3]) Die Beachtung dieser Forderung wird in den Begleitschreiben des Reichskanzlers, mit welchen die Vorlagen an den Reichstag gelangen, regelmäßig ausdrücklich erwähnt.

Hinsichtlich der Theilnahme der einzelnen Bundesglieder an den Abstimmungen über Staatsverträge sind endlich noch die zwei folgenden für die Abstimmungen des Bundesraths überhaupt giltigen Sätze[1]) aufzustellen:

1. Eine Vergleichung der den Bevollmächtigten der Einzelstaaten ertheilten Instruktionen mit ihrer Abstimmung ist weder von Seite des Reichs noch von Seite des kontrahirenden auswärtigen Staates erforderlich.

2. Auch die Frage, von wem nach der Landesgesetzgebung diese Instruktion auszugehen habe und ob und welche Mitwirkung dabei speziell den Landesvertretungen der Einzelstaaten zustehe, ist weder für das Reich noch für den fremden Staat von Belang.

h) Die Genehmigung des Reichstags insbesondere.

Die im Vorstehenden besprochene Reichstagsverhandlung über Art. 47 (50) der RV. bietet auch Anhaltspunkte, um die Tragweite der Bestimmung des Art. 11, Abs. 3 festzustellen, wonach zur Giltigkeit gewisser Staatsverträge die Genehmigung des Reichstags erforderlich ist.

Hienach verlangt das Amendement Lette lediglich, daß die von ihm bezeichneten Staatsverträge auch dem Reichstage zur Genehmigung vorgelegt werden, es begnügt sich jedoch mit der Vorlage, gleichviel ob dieselbe vor oder nach der Ratifikation erfolge.

Der Abschluß von Staatsverträgen sollte mithin von einer Genehmigung des Reichstages nicht abhängig gemacht werden.

Die gegentheilige Behauptung E. Meier's,[2]) daß der Reichstag und die verbündeten Regierungen durch Annahme des Amendements Lette die Mitwirkung des Reichstags in gleicher Weise haben feststellen wollen wie jene des Bundesraths,[3]) entbehrt dem gegenüber der Begründung. Sie steht überdies, wie bereits angedeutet wurde, im Widerspruche zu dem Sprachgebrauche der staatsrechtlichen Praxis, der auch in der Reichspraxis Anwendung gefunden hat.

Wie die von Laband[4]) nachgewiesenen Fälle darthun, wird die Genehmigung des Reichstags regelmäßig bei Regierungsakten verlangt, zu deren Vornahme formell der Bundesrath oder der Kaiser befugt sind, die Zustimmung des Reichstags dagegen zwar nach der Natur der betreffenden Handlungen nicht erforderlich, wohl aber ausdrücklich vorgeschrieben ist. Man spricht also von einer „Genehmigung" des Reichstags jenen Regierungsakten gegenüber, welche ohne die vorgeschriebene Zustimmung des Reichstags vorgenommen, nicht an sich nichtig sind, vielmehr erst durch die Verweigerung der nachträglichen Genehmigung ungiltig werden, bezw. erst durch die nachträgliche Ertheilung derselben Giltigkeit erlangen.

Um eine solche Art der Genehmigung, die von den Faktoren der Gesetzgebung, nicht aber nothwendig in der Form des Gesetzes zu ertheilen ist, handelt es sich auch in unserem Falle.

E. Meier hat nun auch die verschiedenartige Bedeutung der Ausdrücke „Abschluß" und „Giltigkeit" geleugnet und die Verschiedenheit der Fassung des Art. 11, Abs. 3 in dieser Richtung eine „rein zufällige" genannt, die ein-

---

[1]) S. die Begründung dieser Sätze speziell mit Rücksicht auf die Abstimmungen über Staatsverträge bei Gorius in den Annalen 1875, S. 538 ff.

[2]) A. a. O. S. 278 f.

[3]) Denselben Satz, dem Wortlaute nach gleich, dem Sinne nach direkt entgegengesetzt, stellt Hiersemenzel a. a. O. S. 138 auf.

[4]) Bd. I, S. 512 ff.

fach der Ausdrucksweise derjenigen Amendements entlehnt sei, aus denen der Artikel 11 successive gebildet wurde, ohne daß damit ein materieller Unterschied beabsichtigt sei. „Es ist das auch um so wahrscheinlicher — sagt Meier[1]) —, als die übrigen damals gestellten Amendements, insbesondere die Amendements Ausfeld-Schulze und Erxleben-Zachariae, diese Verschiedenheit des Ausdrucks nicht hatten, indem es in ersterem hieß: „. . ist zu ihrem Abschluß die Zustimmung des Bundesraths und des Reichstags erforderlich", in dem letzteren aber gesagt war: „ . . bedürfen zu ihrer Giltigkeit der Zustimmung des Bundesraths und Reichstags.

Auch diese Deduktionen Meier's sind nicht nur mit dem Sprachgebrauche unvereinbar und durch die im konstituirenden Reichstage erfolgten ausdrücklichen Konstatirungen direkt ausgeschlossen, sondern werden auch durch den Sachverhalt selbst widerlegt.

Es muß wohl beachtet werden, daß in dem einen der gleichzeitig mit dem Amendement Lette gestellten Anträge die Zustimmung des Bundesraths und Reichstags zum Abschlusse, in dem anderen die Zustimmung derselben Faktoren zur Giltigkeit der Staatsverträge des Reichs gefordert war. Der Abgeordnete Lette mußte sich demgegenüber bei Einbringung seines Amendements der verschiedenen Bedeutung der beiden Ausdrücke bewußt sein, und die Rücksichtnahme auf diese Verschiedenheit darf darum in der Wahl einer Fassung nicht verkannt werden, welche an die Genehmigung des Reichstags eine andere Wirkung knüpfte als an die im Entwurfe der Verfassung bereits vorbehaltene Zustimmung des Bundesraths.

Auch v. Mohl[2]) erklärt, die Reichsverfassung setze die Vorlage der Verträge an den Reichstag vor ihrer definitiven Vollziehung als selbstverständlich voraus. Wenn er zur Begründung dessen sagt, daß Kaiser und Bundesrath, wenn sie erst nach erfolgter Ratifikation den Vertrag dem Reichstage unterbreiten, sich der Unannehmlichkeit einer nachträglichen Ungiltigkeits-Erklärung aussetzen, so ist diese Möglichkeit allerdings nicht ausgeschlossen, sie kann aber angesichts der Thatsache, daß nirgends ein anderes Verhalten vorgeschrieben ist, nicht zur Begründung einer Rechtspflicht genügen. „Sind Kaiser und Bundesrath fest überzeugt, daß sie bei Abschluß eines Vertrags vollständig aus den Intentionen, Anschauungen und Interessen des Volkes heraus handeln, dringenden Bedürfnissen und Wünschen desselben entgegenkommen und Abhilfe schaffen, — so ist nicht abzusehen, weßwegen sie nicht ruhig den Vertrag ratifiziren und erst dann damit vor den Reichstag hintreten könnten. Die nachträgliche Genehmigungsbefugniß des Parlaments rechtlich allein zu begründen, genügt vollkommen allen im Interesse des Volks und der Volksvertretung zu stellenden Anforderungen." (Gorius, Annalen „1874", S. 773.)

Aus alledem ergibt sich, daß die Verschiedenartigkeit des Ausdrucks im Art. 11, Abs. 3 keine zufällige, sondern eine sachliche ist. Der Vertrag ist hienach abgeschlossen und den formellen Erfordernissen des Art. 11, Abs. 3 ist genügt, wenn der Bundesrath zugestimmt hat. Aber die Giltigkeit des Vertrags ist von der Erfüllung der weiteren Bedingung abhängig, daß auch der Reichstag seine Genehmigung zu dem Vertrage erkläre.

Diese Verschiedenartigkeit der Mitwirkung des Bundesraths und des Reichstags zu Staatsverträgen entspricht vollkommen „dem ganzen Zusammen-

---

[1]) A. a. O. S. 292.
[2]) RStR. S. 304, Anm.

hange der Verfassung, wonach der Bundesrath nicht sowohl ein Oberhaus als vielmehr ein Staatenhaus ist, dem der Reichstag als Volksvertretung gegenübersteht. Ebensowenig, wie der Reichstag im Innern Funktionen der exekutiven Staatsgewalt besitzt, sein Beruf vielmehr nur in der Mitwirkung zur Gesetzgebung und in der allgemeinen Wahrung der Volksinteressen beruht, ebensowenig kann demselben auf dem Gebiete der internationalen Vertragsschließung ein Recht, derart mitzuhandeln und zu kontrahiren, gegeben sein. Aber es ist ihm auch hier seine Stellung zur Wahrung der Volksinteressen derart angewiesen, daß er praktisch, wenn auch nur negativ, diese Aufgabe vollkommen erfüllen kann." (Gorius, Annalen „1875", S. 540.)

Von der also festgesetzten Genehmigung des Reichstags kann nun wieder entweder die völkerrechtliche oder nur die staatsrechtliche Giltigkeit der bezüglichen Verträge abhängig sein. Ist Ersteres der Fall, so ist die durch den Vertragsabschluß übernommene internationale Verpflichtung eine nur bedingte, welche erst mit der Ertheilung der Genehmigung in Kraft tritt bezw. durch deren Verweigerung ipso jure wieder aufgehoben wird. Ist dagegen Letzteres der Fall, so wird die durch den Vertragsabschluß begründete Verpflichtung dem Mitkontrahenten gegenüber (völkerrechtlich) durch die Verweigerung der Reichstagsgenehmigung überhaupt nicht berührt. Die Frage, welche der beiden Wirkungen dem Art. 11, Abs. 3 der RV. zukomme, ist streitig.

Laband[1]) entscheidet sich ohne weiteres im Sinne der letzteren Alternative, weil außerdem die Vorlegung des Vertrags an den Reichstag nicht als „nachträglich" bezeichnet werden könnte. Diese Entscheidung läßt die Möglichkeit eines bedingten Vertragsabschlusses völlig unberücksichtigt.

Den gleichen Fehler beging v. Rönne in der ersten Auflage seines Verfassungsrechts des Deutschen Reichs (S. 61). Er sagte dort, der Reichstag habe zwar das Recht, die Vorlegung der abgeschlossenen Staatsverträge zu verlangen und deren Verfassungsmäßigkeit und Vereinbarlichkeit mit dem bestehenden Rechte zu prüfen; allein da Art. 11 der Reichsverfassung keineswegs das Erforderniß der vorhergehenden Genehmigung als Bedingung der Giltigkeit solcher Verträge aufstelle, so könne die Verweigerung der Genehmigung nicht die Wirkung haben, den betreffenden Vertrag rückwärts ungiltig zu machen. Auch v. Rönne ging somit von dem unerwiesenen Obersatze aus, daß die völkerrechtliche Giltigkeit von Staatsverträgen nur durch eine vorgängige Genehmigung dritter Faktoren bedingt, durch das Erforderniß einer nachträglichen Genehmigung dagegen nicht beeinflußt werden könne.

In der zweiten Auflage seines Werkes hat v. Rönne seine früheren Aufstellungen selbst als unrichtig erklärt[2]) und sich im wesentlichen den Ansichten jener Schriftsteller angeschlossen, welche in der Genehmigung des Reichstags eine Bedingung der völkerrechtlichen Giltigkeit der in das Gesetzgebungsgebiet eingreifenden Verträge erblicken.

Zu den Vertretern dieser Ansicht zählen insbesondere Thudichum,[3]) v. Mohl,[4]) Gorius[5]) und Ernst Meier.[6])

---

[1]) Bd. II, S. 176.
[2]) v. Rönne, Staatsr. ds. D. R., Bd. II, Abth. 2, S. 299 mit 302.
[3]) Verf.-R. ds. Nordd. B., S. 91 ff.
[4]) RStR., S. 304.
[5]) Annalen „1874", S. 773, „1875", S. 540.
[6]) A. a. O. S 275 ff.

Dagegen sehen Seydel,[1]) Hiersemenzel[2]) und Gg. Meyer[3]) mit Laband in der Genehmigung des Reichstags lediglich ein Erforderniß der staatsrechtlichen Giltigkeit der bezüglichen Verträge.

Der Wortlaut des Art. 11, Abs. 3 gibt zur Beantwortung der aufgeworfenen Frage keinen Behelf. Wohl aber ist der Zusammenhang beachtenswerth, in dem die Forderung der Genehmigung des Reichstags nicht nur zur Anordnung der Zustimmung des Bundesraths, sondern zu den Bestimmungen des Artikels 11 überhaupt steht.

Der ganze Artikel 11 ist in erster Linie bestimmt, die völkerrechtlichen Befugnisse des Reichspräsidiums zu regeln, und alle seine Vorschriften, soweit wir sie zu besprechen hatten, legen sich Wirksamkeit auch nach außen, für den Verkehr von Staat zu Staat, bei. Soferne nicht zwingende, aus anderen Erwägungen sich ergebende Gründe davon abhalten, ist nach den Grundsätzen der Interpretation daher die den übrigen Anordnungen zukommende völkerrechtliche Wirksamkeit auch auf die in Frage stehende Bestimmung zu erstrecken.

Solche zwingende Gründe sind aber weder von den Vertretern der entgegenstehenden Theorie nachgewiesen noch sonst aufzufinden.

Insbesondere führen die allgemeinen politischen und rechtlichen Erwägungen, denen jene zumeist Raum geben, bei richtiger Würdigung dazu, auch die Genehmigung des Reichstags gleich der Zustimmung des Bundesraths als eine Bedingung der völkerrechtlichen Verbindlichkeit der Verträge für das Reich zu erklären. Das gilt vor allem von der Frage, welche rechtliche Folgen sich an die dem Reichstage nach Art. 11 unzweifelhaft zustehende Verweigerung der Genehmigung eines vom Kaiser mit Zustimmung des Bundesraths abgeschlossenen und formell ratifizirten Staatsvertrags knüpfen würden.

Es genügt, hinsichtlich dieser allgemeinen Fragen auf unsere früheren Erörterungen zu verweisen. Ganz besonders aber ist hier auf die interessante Widerlegung aufmerksam zu machen, die v. Mohl (RStR. S. 303) den Aufstellungen v. Rönne's (in der ersten Auflage seines Reichsverfassungsrechtes) zu Theil werden läßt.

Unter gewissen Einschränkungen, die sich nach dem oben Gesagten von selbst ergeben, kann der Anschauung Mohl's beigepflichtet werden, daß der Kaiser nicht nur, um sich der Unannehmlichkeit einer Ungiltigkeitserklärung eines von ihm bereits ratifizirten Vertrags nicht auszusetzen, vor der definitiven Anerkennung die vereinbarten Vertragsentwürfe dem Reichstage vorlegen könne, sondern daß sogar, wo die Ertheilung der Genehmigung nicht von vornherein völlig gesichert erscheine, dieses Verfahren als selbstverständlich vorausgesetzt werden müsse,[4]) seine Unterlassung somit ein schwerer, die Verantwortlichkeit des Reichskanzlers belastender Fehler sei.

Zu der gleichen Forderung wird auch Laband[5]) durch den von ihm eingenommenen Standpunkt geführt, da ja die Beachtung dieser Forderung allein einen Konflikt zwischen den staatsrechtlichen Verpflichtungen und den völkerrechtlichen Verbindlichkeiten des Kaisers verhüten hilft, dem die Theorie Laband's die Thüre öffnet.

---

[1]) Komment. S. 118.
[2]) A. a. O. Bem. z. Art. 50, S. 135 ff.
[3]) Lehrb. S. 488.
[4]) Nicht aber: daß dasselbe von der Reichsverfassung vorausgesetzt werde!
[5]) Vgl. Bd. II, S. 185.

Die Praxis des Reichsvertragsrechtes erweist, daß in nahezu allen Fällen die Vorlage der vereinbarten Vertragsentwürfe an den Reichstag vor der Ratifikation erfolgte, ja daß wiederholt die in den Punktationen der Bevollmächtigten verabredete Frist zur Auswechslung der Ratifikationen auf Veranlassung der deutschen Regierung verlängert wurde, wenn die Vorlage an den Reichstag erst nach Ablauf der ursprünglich festgesetzten Frist erfolgen konnte. Einen Beitrag zur Lösung der Frage nach der völkerrechtlichen Bedeutung der Reichstagsgenehmigung bietet die Reichspraxis dagegen nicht.[1])

Hinsichtlich der Bezugnahme der Vereinbarungen, der Ratifikationsurkunden und der Verkündigungsformeln auf die erfolgte oder vorbehaltene Genehmigung des Reichstags gilt analog dasselbe, was oben hinsichtlich der Zustimmung des Bundesraths gesagt wurde. Dabei ist insbesondere zu beachten, daß, wenn in den Vereinbarungen der Bevollmächtigten die Zustimmung des Bundesraths ausdrücklich vorbehalten wird, dieser Vorbehalt regelmäßig auch auf die Genehmigung des Reichstags sich erstreckt.

Ist nach dem bisher Gesagten die Genehmigung des Reichstags gleich der Zustimmung des Bundesraths eine Bedingung der völkerrechtlichen Giltigkeit der unter Art. 11, Abs. 3 fallenden Staatsverträge, so erhebt sich die Frage, in welchem Verhältnisse die Genehmigung des Reichstags zur Zustimmung des Bundesraths stehe, mit andern Worten: ob die erstere als aufschiebende oder auflösende Bedingung wirkt.

E. Meier[2]) ist über diese Frage dadurch hinweggekommen, daß er die Mitwirkung des Reichstags qualitativ ganz gleich der des Bundesraths faßte. Auch Thudichum äußert sich lediglich dahin, es müsse in den einschlägigen Fällen „bei Ertheilung der Ratifikation die Genehmigung des Reichstags zur Bedingung der Giltigkeit gestellt sein."

Näher ist Gorius an die Sache herangetreten. Er erklärt[3]) die Genehmigung des Reichstags als eine „Suspensiv-Bedingung," von der das „Giltigbleiben" der Verträge abhängig sei. Auf das Unklare und Widerspruchsvolle dieser Ausdrücke hat Laband[4]) bereits aufmerksam gemacht. Der Widerspruch liegt aber nur in der unglücklich gewählten Fassung.

Gorius meint, der Vertrag, durch die Zustimmung des Bundesraths giltig geworden, bleibe solange giltig, bis er durch die Verweigerung der verfassungsmäßigen Genehmigung des Reichstags invalidirt werde. Nicht die Ertheilung der Genehmigung ist ihm Bedingung des Giltigwerdens, sondern der Nichteintritt der Verweigerung dieser Genehmigung ist Bedingung des Giltigbleibens, weil Gorius auch stillschweigende Genehmigung des Reichstags als genügend annimmt. Gorius faßt also in Wahrheit die Genehmigung des Reichstags als „Resolutiv-Bedingung". Er denkt aber dabei auch an die Möglichkeit, daß die Genehmigung des Reichstags in der Vereinbarung selbst als Bedingung der Ausführbarkeit des Vertrags erwähnt sei, und meint, insoferne wirke dieselbe als aufschiebende Bedingung.

Von dem Vorwurfe einer willkürlichen Vertauschung der Begriffe, in der ihm v. Rönne[5]) folgte, kann Gorius somit allerdings nicht freigesprochen

---

[1]) Eine andere Auffassung vertritt E. Meier, S. 283 ff., auf dessen Beispiele hier zu verweisen ist.

[2]) A. a. O. S. 127.

[3]) Annalen „1874", S. 772, „1875", S. 539.

[4]) Bd. II, S. 176, Anm. 3.

[5]) Staatsr. des D. R., 2. Aufl., Bd. II, Abth. 2, S. 302.

werden. Seine Ansicht selbst aber erscheint im wesentlichen als zutreffend. Nur das Eine soll ihm gegenüber betont werden, daß die Verfassung ausdrücklich die Vorlage der abgeschlossenen Verträge an den Reichstag gebietet. Es hieße dieser Vorschrift zuwiderhandeln, wenn zugewartet werden würde, bis der Reichstag „aus eigener Initiative" Veranlassung nehme, seine Genehmigung zu versagen.

Insoweit v. Mohl überhaupt die nachträgliche Vorlage der Staatsverträge an den Reichstag für zulässig erklärt, theilt auch er die Anschauung von Gorius.

Hinsichtlich der formellen Behandlung der Staatsverträge im Reichstage ist Folgendes zu bemerken:

1. Die Vorlage der Verträge (regelmäßig der Vertragsentwürfe) an den Reichstag erfolgt durch den Reichskanzler namens des Kaisers mit einem Schreiben, in welchem jedesmal die stattgefundene Zustimmung des Bundesraths ausdrücklich erwähnt und die „Genehmigung" des Reichstags angeregt wird, mit oder ohne Motive, auch wohl mit dem motivirenden Berichte der betreffenden Bundesrathsausschüsse.[1])

2. Besondere Geschäftsformen für die Behandlung der Staatsverträge im Reichstage sind nicht festgestellt. Der Natur der Sache gemäß hat sich indeß die Praxis ausgebildet, bei der Berathung und Beschlußfassung über Staatsverträge ganz nach den für Gesetze giltigen Normen zu verfahren.[2])

Die Vorlage kann hiebei zur Vorberathung an eine Kommission verwiesen werden.

3. Die Genehmigung kann unbedingt erfolgen. Diese Art der Genehmigung bildet die fast ausnahmslose Regel.

Es kann jedoch das Recht des Reichstags nicht bestritten werden, die Genehmigung eines Vertrags an die Bedingung zu knüpfen, daß derselbe gewisse Abänderungen und Zusätze erhalte, wenn auch thatsächlich das Amendirungsrecht ein beschränktes sein wird. Der Reichstag hat von diesem Rechte zuweilen Gebrauch gemacht.[3])

Auch durch bloße Resolutionen hat der Reichstag manchmal seinen Wünschen Ausdruck gegeben, ohne ihre Erfüllung zur Bedingung der Genehmigung zu machen.[4])

i) Die Friedensverträge nach Art. 11 der Reichsverfassung.

In welcher Weise das Verhältniß der Friedensverträge zu den übrigen Staatsverträgen nach Art. 11 der Reichsverfassung zu bestimmen sei, ist schließlich noch in gesonderter Besprechung darzuthun.

Art. 11 zählt im ersten Absatze als völkerrechtliche Befugnisse des Kaisers unter anderen auf: „Krieg zu erklären und Frieden zu schließen, Bündnisse und andere Verträge mit fremden Staaten einzugehen. Absatz 3 des gleichen Artikels spricht sodann von Verträgen, deren Gegenstand in den Bereich der Reichsgesetzgebung gehört, und unterwirft diese besonderen Beschränkungen.

---

[1]) Vgl. E. Meier, S. 283 f.

[2]) Vgl. ebenda, S. 285 f.

[3]) Das Verfahren, das in solchem Falle beobachtet wird, lassen die von E. Meier, Seite 289, mitgetheilten Beispiele erkennen.

[4]) Vgl. ebenda, S. 290.

Daraus ist gefolgert worden,[1]) daß den Friedensverträgen durch Art. 11 eine besondere Stellung insoferne angewiesen sei, als die Bestimmung des Absatzes 3 auf sie keine Anwendung finde. Der Abschluß der Friedensverträge würde hienach immer, auch dann, wenn sie Materien der Gesetzgebung normiren, zur Prärogative des Kaisers gehören und die Mitwirkung des Bundesraths und Reichstags nur zur Ausführung derartiger Normen nothwendig erscheinen.

Dem entgegengesetzt wird von anderer Seite eine unbedingte Gleichstellung der Friedensverträge mit allen übrigen Staatsverträgen und somit die eventuelle Unterordnung der ersteren unter die Bestimmung des Art. 11, Abs. 3 behauptet.[2])

Bei der Würdigung der für und wider diese Gleichstellung beigebrachten Gründe sind zunächst unter den Vertretern jeder der beiden Ansichten diejenigen auszuscheiden, welche den in Art. 11, Abs. 3 festgesetzten Beschränkungen der kaiserlichen Legitimation zum Vertragsabschlusse eine völkerrechtliche Bedeutung völlig absprechen oder wenigstens der Genehmigung des Reichstags nur eine Bedeutung für die staatsrechtliche Giltigkeit der Verträge zugestehen.

Denn diese werden durch ihre ganze Auffassung an sich zu dem Resultate gedrängt, daß unter die von Abs. 3 des Art. 11 in Bezug genommenen Verträge auch die Friedensverträge einzurechnen seien, da sie ja andernfalls in Konsequenz ihrer Anschauung ein unbeschränktes Recht des Kaisers anerkennen müßten, die Verfassung und den Rechtszustand des Reiches durch Friedensverträge willkürlich abzuändern.

In der That leugnet unter denjenigen Schriftstellern, welche die Beschränkungen des Art. 11, Abs. 3 lediglich auf die staatsrechtliche Giltigkeit der Verträge beziehen, nur einer, Gg. Meyer, die Anwendbarkeit der gedachten Beschränkungen auf Friedensschlüsse. Anderseits fordert aber auch Gg. Meyer eine Mitwirkung der gesetzgebenden Faktoren zu den durch Friedensverträge veranlaßten Aenderungen des Rechtszustandes. Diese widersprechenden Aufstellungen sucht Gg. Meyer durch eine Reihe subtiler Unterscheidungen in Einklang zu bringen und gelangt dadurch in der ganzen Lehre zu einer eigenthümlichen, unseres Erachtens unhaltbaren Sonderstellung.[3])

---

[1]) Vgl. v. Rönne, Verf.=Recht des D. R. (1. Aufl.) S. 63, ders. Staatsrecht d. D. R. (2. Aufl.), Bd. II, Abth. 2, S. 307 ff., — E. Meier a. a. O. S. 305 ff., v. Mohl, RStR., S. 313, Gg. Meyer, Lehrb. S. 489.

[2]) Vgl. Laband, Bd. II, S. 191, Anm., Seydel, Komment., S. 117, Hiersemenzel a. a. O., S. 52, Thudichum a. a. O., S. 93, 254 f.

[3]) Gg. Meyer's Ansicht ist folgende: Verfassungsbestimmungen, welche zur Giltigkeit gewisser Verträge die Zustimmung der gesetzgebenden Faktoren fordern, machen nicht die völkerrechtliche Giltigkeit, sondern nur die staatsrechtliche Wirksamkeit der Verträge von dieser Zustimmung abhängig. Während es da, wo solche Bestimmungen nicht bestehen, genügt, dem Landtage eine auf die Ausführung der Verträge bezügliche Gesetzes= oder Budgetvorlage zu machen, gewähren solche Bestimmungen dem Landtage Anspruch darauf, daß ihm die Verträge selbst vorgelegt werden. Analoges gilt nach Art. 11, Abs. 3 im Deutschen Reiche. Die Stellung des Bundesraths und Reichstags ist dabei insofern gleichartig, als die Zustimmung beider Faktoren vor der Ratifikation der Verträge eingeholt werden muß, um Kollisionen zwischen der völkerrechtlichen Verbindlichkeit und der staatsrechtlichen Vollziehbarkeit derselben zu verhüten, — ungleichartig insofern, als die Nothwendigkeit der vorherigen Zustimmung des Bundesraths in der Reichsverfassung ausdrücklich ausgesprochen ist, während dies hinsichtlich der Genehmigung des Reichstags nicht der Fall ist. Friedensverträge fallen überhaupt nicht unter die Vorschrift des Art. 11. Soweit dieselben Aenderungen in der Gesetzgebung oder Geldbewilligungen erforderlich machen, bedarf es daher weder der Vorlegung des Vertrags im Wortlaute, noch der Vorlegung desselben vor dem Abschlusse, es genügt vielmehr eine nachherige Betheiligung von Bundesrath und Reichstag beim Erlaß der Ausführungsgesetze. (Vgl. Meyer, Lehrb. S. 485, 488 f. und Anm.)

Dagegen erscheinen Laband, Seydel und Hiersemenzel unter den Vertretern der entgegengesetzten Theorie, welche die Friedensverträge mit den übrigen Staatsverträgen durchaus auf gleiche Linie gestellt wissen will.

Soweit die Beweisführung der Genannten mit ihrer Auffassung des Art. 11, Abs. 3 überhaupt untrennbar zusammenhängt, soweit sie also beispielsweise auf die Unterscheidung sich stützt, daß Art. 11, Abs. 1 die völkerrechtliche Legitimation zum Abschlusse, Art. 11, Abs. 3 die staatsrechtlichen Erfordernisse der Vollziehbarkeit normire, ist sie von unserem Standpunkte aus nach dem früher Gesagten nicht weiter in Betracht zu ziehen.

Anders verhält es sich hinsichtlich ihrer Beweisführung aus dem Wortlaute des Art. 11.

Aus dem Wortlaute dieses Artikels in erster Linie folgerten Gg. Meyer und von Rönne, daß die Reichsverfassung Vertragsabschlüsse und Friedensschlüsse als völkerrechtliche Funktionen verschiedener Art behandle und die für die ersteren Funktionen geltenden Grundsätze nicht ohne weiteres auf die letzteren ausgedehnt wissen wolle.

Dagegen gibt Ernst Meier zu, daß der Wortlaut des Art. 11 in dieser Beziehung keineswegs ganz klar sei. Man könne, meint er, allerdings deduziren, daß der erste Absatz des Art. 11 das Recht des Friedensschlusses und das Recht zur Eingehung von Bündnissen und anderen Verträgen als zwei verschiedenartige Rechte hinstelle, und daß der dritte Absatz die Beschränkung nur für Verträge mit fremden Staaten, nicht aber speziell auch für Friedensverträge ausspreche; indessen lasse sich mit demselben Grunde doch auch behaupten, daß die Ausdrucksweise des dritten Absatzes eine ganz allgemeine sei, und daß unter den dort erwähnten Verträgen ebensowohl Friedensschlüsse als auch sonstige Verträge zu verstehen seien.

Aber auch diese Einräumung ist nicht genügend. Es muß vielmehr die Behauptung, daß unter den von Art. 11, Abs. 3 berührten Verträgen ebensowohl Friedensschlüsse als auch sonstige Verträge zu verstehen seien, als die allein mit dem Wortlaute des Art. 11 vereinbare bezeichnet werden.

Denn Friedensschlüsse sind nun einmal, wie Seydel mit aller Präzision hervorhebt, Verträge und Art. 11, Abs. 1 kann ihnen diese Vertragsnatur nicht nehmen, will es auch nicht. Daraus, daß er „Bündnisse und andere Verträge" gesondert vom Rechte über Krieg und Frieden nennt,[1]) ergibt sich ein zwingender Grund für die gegentheilige Ansicht umsoweniger, als die Aufzählung der kaiserlichen Repräsentationsbefugnisse in Art. 11, Abs. 1 ein ganz anderes fundamentum divisionis hat als Abs. 3 des gleichen Artikels, der aus der Gesammtmasse der Verträge diejenigen heraushebt, welche sich auf Gegenstände der Reichsgesetzgebung beziehen.[2]) Eines zwingenden Grundes aber bedarf es, wenn vom unzweideutigen Wortlaute abgegangen werden soll.

Solche Gründe suchen wir bei den Vertretern der gegentheiligen Ansicht vergeblich.

---

[1]) Daß der Ausdruck „Frieden zu schließen" und dessen enge Verbindung mit der Anführung des Rechtes „Krieg zu erklären" an sich schon darauf hinweist, daß Abs. 1 bei Ausscheidung der Friedensverträge aus der Masse der sonstigen Verträge speziell nur die den Krieg beendigenden Akte im Auge gehabt habe, nicht aber auch die in Friedensschlüssen regelmäßig getroffenen weiteren Verabredungen, durch deren Inhalt sie den unter Abs. 3 des Art. 11 fallenden Verträgen gleichgestellt werden, soll nur beiläufig erwähnt werden.

[2]) Vgl Laband, Bd. II, S. 191, Anm.

v. Mohl und v. Rönne begnügen sich, die abweichende Stellung der Friedensverträge aus ihrer Auslegung des Wortlauts des Art. 11 zu konstruiren, und verzichten auf jede weitere Stützung ihrer Aufstellungen.

Dagegen weist Gg. Meyer zur Rechtfertigung der den Friedensverträgen zugeschriebenen Ausnahmsstellung überdies auf deren eigenthümliche Natur, welche eine vorherige Vorlegung meist nicht gestatten werde.

Soweit es sich um die Vorlage der Friedensschlüsse an den Reichstag handelt, mag darin etwas Wahres gefunden werden und darum die Begnügung mit nachträglicher Vorlegung geboten sein. Diese nachträgliche Vorlegung ist jedoch, wenn Art. 11, Abs. 3 in dem von uns vertretenen Sinne aufgefaßt wird, keineswegs dadurch ausgeschlossen, daß die Friedensschlüsse der Bestimmung dieses Artikels untergeordnet werden, da ja nach unserer Auslegung Abs. 3 die vorherige Vorlage der abzuschließenden Verträge an den Reichstag nicht fordert.

Soweit es sich aber um die Beschlußfassung des Bundesraths handelt, vermögen wir nicht abzusehen, warum derselben Friedensverträge, die nicht bloß Beendigung des Krieges, sondern auch Begründung einer neuen bleibenden Ordnung sein sollen, und mit ihrem Inhalte in das Gebiet der Gesetzgebung eingreifen, vor ihrem Abschlusse nicht ebensogut sollen unterstellt werden können, wie sonstige Staatsverträge über Gegenstände der Reichsgesetzgebung.

Daß die „eigenthümliche Natur" der Friedensverträge nicht an sich schon die Unterstellung derselben unter die unbeschränkte Prärogative des Staatsoberhaupts rechtfertigt, daß vielmehr Beschränkungen der völkerrechtlichen Legitimation zum Abschlusse auch hinsichtlich dieser Verträge recht wohl zulässig sind, wird durch die früher mitgetheilten, den Nachweisungen E. Meier's entnommenen Aussprüche von Hugo Grotius und Wolff, sowie insbesondere durch mehrfache Aeußerungen Bluntschli's bezeugt. Dieser sagt mit voller Bestimmtheit:

Das Verfassungsrecht der einzelnen Staaten entscheidet darüber, wer und unter welchen Bedingungen er berechtigt ist, Frieden gültig abzuschließen. Das Völkerrecht vermuthet, daß der jeweilige Träger der obersten Staatsgewalt kraft seiner Repräsentationsbefugniß dazu berechtigt sei. Wenn derselbe aber nach dem in anerkannter Wirksamkeit stehenden Staatsrecht seines Landes der Zustimmung der Volksvertretung oder eines anderen politischen Körpers bedarf, um wirksamen Frieden zu schließen, so ist diese Beschränkung auch völkerrechtlich zu beachten, und die Rechtsgültigkeit wie die Ausführbarkeit des Friedensschlusses so lange in Frage gestellt, als nicht die nothwendige Zustimmung hinzutritt. [1])

Auch die Verfassungen Nordamerika's und der Schweiz bieten für die oben aufgestellte Behauptung Belege. Nach der Verfassung der Vereinigten Staaten folgt der Abschluß von Friedensverträgen denselben Regeln wie der Abschluß aller anderen Staatsverträge, gehört sohin zu denjenigen Befugnissen des Präsidenten, deren Ausübung der Zustimmung von zwei Dritttheilen der Senatoren erfordert. Die Verfassung der Schweiz setzt die Friedensschlüsse gleich den Kriegserklärungen direkt in die Kompetenz der Bundesversammlung. Auch im ehemaligen deutschen Reiche vermochte der Kaiser ohne Zustimmung des Reichstags keinen Frieden zu schließen.

[1]) Vgl. Bluntschli, das moderne Völkerrecht der civ. St. als Rechtsbuch dargestellt, S. 238 f. — Ferner: dessen Allgemeines Staatsrecht, III. Buch, Kap. 10, — und dessen deutsche Staatslehre und die heutige Staatenwelt, S. 337.

Georg Meyer hat nun ferner auch auf Art. 48 der Preußischen Verfassung Bezug genommen, der nachweislich dem Art. 11 der RV. zum Vorbilde gedient habe und der ebenfalls auf eine solche abweichende Behandlung der Friedensverträge hinweise.

In der That muß anerkannt werden, daß Art. 48 der Preußischen Verfassung nicht nur auf eine solche abweichende Behandlung hinweist, sondern dieselbe vielmehr ausdrücklich sanktionirt, indem er sagt:

„Der König hat das Recht, Krieg zu erklären und Frieden zu schließen, auch andere Verträge mit fremden Regierungen zu errichten. Letztere bedürfen zu ihrer Giltigkeit der Zustimmung der Kammern, sofern es Handelsverträge sind, oder wenn dadurch dem Staate Lasten oder einzelnen Staatsbürgern Verpflichtungen auferlegt werden.“

Vollkommen deutlich und allen Zweifel ausschließend spricht überdies für den Sinn dieser Bestimmung die Entstehungsgeschichte derselben, insbesondere die Thatsache, daß eine von der Revisionskommission der II. Kammer vorgeschlagene Fassung des Art. 48, in welcher ausdrücklich die Friedensverträge von dem Erfordernisse der Zustimmung der Kammern befreit waren, nur aus redaktionellen Gründen durch die jetzige Fassung ersetzt, in der Sache selbst aber vollkommenes Einverständniß konstatirt wurde.[1])

Gerade darum scheint Meyer's Auslegung des Art. 11 der Reichsverfassung durch die Bezugnahme auf Art. 48 der Preußischen Verfassung nicht eben unterstützt zu werden. Hat letzterer Artikel wirklich für Art. 11 der Reichsverfassung zum Vorbilde gedient und wollte man die dort angeordnete Ausnahmsstellung der Friedensverträge auch in die Reichsverfassung (Verfassung des Norddeutschen Bundes) herübernehmen, warum ließ man sich dann durch das Beispiel der preußischen Verfassungsbestimmung und durch ihre Entstehungsgeschichte nicht belehren, eine Fassung zu wählen, in der die beabsichtigte Ausnahmsstellung zu deutlichem Ausdrucke gebracht war?

Zudem ist die Berathung des Art. 48 des Preußischen Verfassungs-Entwurfs in der zweiten Kammer nicht dazu angethan, eine abweichende Behandlung der Friedensschlüsse zu befürworten. Es tritt in den dort gepflogenen Debatten lebhaft das Bewußtsein zu Tage, daß man durch die Sonderstellung der Friedensschlüsse auf diesem beschränkten Gebiete die Möglichkeit von Kollisionen schaffe, die man für die übrigen Vertragsarten durch die verfassungsmäßige Mitwirkung der Kammern zur Giltigkeit der Verträge beseitigt glaubte.

Wir können somit in der Verweisung auf Art. 48 der preußischen Verfassung ebensowenig als in allgemeinen Erwägungen einen Grund finden, Art. 11 der RV. als auf Friedensverträge unanwendbar zu erklären. Es bleibt daher nur noch die Einwendung E. Meier's zu berücksichtigen, daß bei dem Friedensschlusse mit Frankreich i. J. 1871 nach den von ihm, Gg. Meyer u. A. vertretenen Grundsätzen verfahren worden sei.

Daß so verfahren worden sei, ist richtig. Weder beim Abschlusse des Präliminarfriedens vom 26. Februar 1871, noch beim Abschlusse des Frankfurter Friedens vom 10. Mai 1871 sowie der Zusatzartikel und des Protokolls vom selben Tage — die späteren von E. Meier (S. 307—314) ausführlich besprochenen Vereinbarungen sind nicht als „Friedensverträge“ anzusehen — haben die Bestimmungen des Art. 11, Abs. 3 Anwendung gefunden, obschon

[1]) Vgl. die Mittheilungen E. Meier's a. a. O. S. 238 ff., sowie die Sten. Ber. der II. K. 1849, Bd. I, S. 329—343, der II. K. 1849 und 1850, S. 1216.

in jenen Verträgen mehrfach Gegenstände geregelt wurden, welche in den Bereich der Reichsgesetzgebung, bezw. der Verfassungsgesetzgebung gehören.

Ob aber in diesem Verfahren richtige Auffassung und strenge Beachtung der Vorschriften des Art. 11 sich dokumentiren, ist mit Grund zu bezweifeln.

Es ergibt sich sohin, daß auch die Friedensverträge der Bestimmung des Art. 11 der RV. unterworfen sind und daß demgemäß der Kaiser nur insoweit zu selbständigen Friedensschlüssen berechtigt ist, als ihr Inhalt nach keiner Richtung hin in den Bereich der Reichsgesetzgebung eingreift.

§ 3. Die Legitimation zum Vertragsabschlusse für die Einzelstaaten.

Nach der Verfassung des Deutschen Reiches ist die Befugniß zu völkerrechtlichen Vereinbarungen in den wichtigsten Beziehungen von den Einzelstaaten auf das Reich übergegangen und den ersteren nur in beschränktem Umfange das Recht der Vertragsschließung unter sich und mit fremden Staaten belassen. Die Grenzen, welche durch den Beitritt zum Norddeutschen Bunde bezw. zum Deutschen Reiche dem früher unbeschränkten Vertragsrechte der Einzelstaaten gesetzt sind, wurden im ersten Theile dieser Darstellung nachgewiesen. Innerhalb dieser engeren Grenzen besteht das auswärtige Staatsrecht der Einzelstaaten noch in gleicher Weise wie vor deren Eintritt in den Reichsverband fort.

Die Legitimation zur Vertretung des Staates im völkerrechtlichen Verkehre ist in allen Deutschen Staaten dem Staatsoberhaupte übertragen: nach den monarchischen Verfassungen dem Träger der gesammten Staatsgewalt, dem Monarchen, nach den republikanischen Verfassungen der Hansestädte dem Mitinhaber und Repräsentanten der Staatsgewalt, dem Senate.

Für die monarchisch regirten Staaten ergibt sich diese allgemeine Legitimation von selbst aus dem Fundamentalsatze der Vereinigung der gesammten Staatsgewalt in der Hand des Monarchen; in einer Mehrzahl der Verfassungen derselben hat sie überdies ausdrückliche Anerkennung gefunden.[2])

Speziell auf dem Gebiete der Vertragsschließung stellt sich der Inhalt der allgemeinen Legitimation des Monarchen folgendermaßen dar:

Ohne Wissen und Willen des Monarchen kann für keinen Einzelstaat ein völkerrechtlicher Vertrag zu Stande kommen, Der Monarch allein ist zur Anknüpfung, Leitung und zum Abbruche von Verhandlungen mit auswärtigen Mächten legitimirt und auch das Recht der Ratifikation steht nur ihm, bezw. den von ihm mit dem definitiven Abschluß in seinem Namen beauftragten Bevollmächtigten zu.[2])

Dies schließt nicht aus, daß der Monarch bei Ausübung des ihm zustehenden Vertragsrechtes nach den Verfassungen einzelner Staaten an die Mitwirkung der Volksvertretung in erheblicherem oder geringerem Maße gebunden ist. Vielmehr ergibt sich eine derartige Beschränkung aus dem konstitutionellen Charakter der deutschen Monarchien[3]) regelmäßig dann von selbst, wenn ein Vertrag

---

[1]) Vgl. Preuß. Verf. Art. 48, Württ. Verf. Art. 85, S. Altenburg. GG. § 6, S. Kob.-Goth. StGG. § 128, Braunschw. NLO. § 7, Old. StGG. Art. 6, Reuß, j. L., StGG. § 69, Wald. Verf. § 11.

[2]) Vgl. Mohl, Staatsr. des Königr. Württemberg, Bd. I, S. 222 ff., — v. Gerber, Grundz. eines Systems des DStR. § 54, Nr. 2, S. 165, — Zachariae, DSt. und BR. § 237, — Zöpfl, Grundf. ds. gem. DStR. §§ 396, 397, — Grotefend, d. DStR. d. Gegenw. §§ 339, 614.

[3]) Die altständische Verfassung der beiden Mecklenburg ist in der folgenden Uebersicht unberücksichtigt geblieben.

Ausgaben nothwendig macht oder Aenderungen im Rechtszustande des Landes bewirkt.

Die Zustimmung der Volksvertretung kann zum Abschlusse der Verträge, somit zu deren völkerrechtlicher Giltigkeit, oder zur Vollziehbarkeit der Verträge, also zu deren staatsrechtlicher Giltigkeit, gefordert sein. Wann das eine, wann das andere der Fall sei, bestimmt sich für jeden einzelnen Staat nach Landesrecht.

Zum „Abschlusse“ gewisser Staatsverträge wird die Mitwirkung der Kammern gefordert nach dem unzweideutigen Wortlaute der Verfassungen von Sachsen-Koburg-Gotha, Anhalt und Reuß, jüngere Linie.

Das gemeinschaftliche Staatsgrundgesetz für die Herzogthümer Sachsen-Koburg-Gotha vom 3. Mai 1852 bestimmt in § 128, Abs. 2:

> „Zur giltigen Abschließung von Verträgen mit anderen Staaten gehört die Zustimmung des betreffenden Landtags dann, wenn dadurch dem Staate oder Einzelnen neue Lasten aufgelegt oder Gesetze gegeben, abgeändert oder aufgehoben werden. —“

In gleichem Sinne sagt § 70 des rev. Staats-Grund-Gesetzes für das Fürstenthum Reuß j. L., vom 14. April 1852, nachdem § 69 die allgemeine Bestimmung getroffen hat, daß in allen Beziehungen zu anderen Staaten der Fürst den Staat allein vertrete:

> „Es kann jedoch durch Verträge mit anderen Staaten kein Theil des Staatsgebietes und des Staatseigenthums veräußert, keine Last auf das Land oder dessen Angehörige übernommen und kein Landesgesetz abgeändert oder aufgehoben, auch keine Verpflichtung, welche den Rechten der Staatsbürger Eintrag thun würde, eingegangen werden, ohne daß die Zustimmung der Volksvertretung vor dem Abschlusse eingeholt und ertheilt worden ist.“ [1]

Für einen engeren Kreis von Verträgen erklärt § 19 der Landschafts-Ordnung für die Anhaltischen Herzogthümer vom 18. Juli (31. August) 1859:

> „Ingleichen wollen Wir . . . zum Abschluß von Staatsverträgen, welche Unseren Unterthanen neue Lasten auferlegen, die Zustimmung Unserer Stände einholen.“

Daß durch diese Bestimmungen die völkerrechtliche Giltigkeit der bezüglichen Verträge von der Zustimmung der Kammern abhängig gemacht sei, kann bei deren klarem Wortlaute kaum bestritten werden.

Für die Verfassung von Koburg-Gotha wird in der That diese Bedeutung der aufgestellten Beschränkung selbst von Rechtslehrern zugegeben, welche im Uebrigen nur eine staatsrechtliche Wirksamkeit der verfassungsmäßigen Legitimationsbeschränkungen des Staatsoberhaupts anerkennen.[2])

Die Verfassung der Anhaltischen Herzogthümer bestätigt unsere Auffassung überdies durch den gesammten Inhalt des § 19 cit. Der erste Satz dieses Paragraphen verspricht nämlich die Einholung der landständischen Zustimmung zum Erlaß solcher Gesetze, welche eine Abänderung der Landesverfassung und Landschaftsordnung enthalten, die Unterthanen mit neuen Abgaben belasten oder wohlerworbene Rechte, insonderheit das Eigenthum einzelner Unterthanen oder ganzer Klassen derselben aufheben oder beschränken. Dagegen schließt der

---

[1]) Das Gesetz vom 10. Juni 1856, die Aenderung einiger Theile des unterm 14. April 1852 erlassenen Verfassungsgesetzes betr., hat diese Bestimmungen nicht alterirt.

[2]) So von Gg. Meyer, Lehrb. S. 445, Anm. 6 if. a. Schl.

zweite Satz diese Gesetze von der Zustimmung des Landtages insoweit aus, als „sie zur Ausführung der Beschlüsse des Deutschen Bundes oder als Ausflüsse bereits bestehender Staatsverträge dienen.“ Damit ist die Forderung der landständischen Zustimmung zu den in Ausführung von Staatsverträgen ergehenden Gesetzen, d. h. zur staatsrechtlichen Vollziehbarkeit derjenigen Verträge, welche in das Gesetzgebungsgebiet eingreifen, als selbstverständlich anerkannt; denn die Ausnahme setzt die Regel voraus und bestätigt dieselbe.

Wenn an diese Anerkennung sodann der folgende Satz die Zusicherung reiht: „Ingleichen wollen Wir . . . zum Abschluß von Staatsverträgen, welche Unseren Unterthanen neue Lasten auferlegen, die Zustimmung Unserer Stände einholen,“ so ergibt sich ein befriedigender Sinn dieser weiteren Bestimmung nur dadurch, daß man dieselbe ihrem Wortlaute entsprechend als eine Beschränkung der völkerrechtlichen Giltigkeit der Verträge auffaßt.

Die Bestimmung der Verfassung von Reuß j. L. endlich ist in ihrem Wortlaute so prägnant, daß sie jeden Zweifel über ihre Bedeutung von vorneherein ausschließt.

Andere Verfassungen fordern die Zustimmung des Landtags zur „Giltigkeit“ gewisser Staatsverträge oder schlechtweg „zu Verträgen“ gewisser Art. Dahin gehören:

Die Verfassungs-Urkunde für den Preußischen Staat vom 31. Januar 1850, die in Art. 48 bestimmt:

> „Der König hat das Recht, Krieg zu erklären und Frieden zu schließen, auch andere Verträge mit fremden Regierungen zu errichten. Letztere bedürfen zu ihrer Giltigkeit der Zustimmung der Kammern, soferne es Handelsverträge sind oder wenn dadurch dem Staate Lasten oder einzelnen Staatsbürgern Verpflichtungen auferlegt werden.“

Die Württembergische Verfassungs-Urkunde vom 25. September 1819 schreibt in § 85 vor:

> „Der König vertritt den Staat in allen seinen Verhältnissen gegen auswärtige Staaten. Es kann jedoch ohne Einwilligung der Stände durch Verträge mit Auswärtigen kein Theil des Staatsgebietes und Staatseigenthums veräußert, keine neue Last auf das Königreich und dessen Angehörige übernommen und kein Landesgesetz abgeändert oder aufgehoben, keine Verpflichtung, welche den Rechten der Staatsbürger Eintrag thun würde, eingegangen, namentlich auch kein Handelsvertrag, welcher eine neue gesetzliche Einrichtung zur Folge hätte, und kein Subsidienvertrag zur Verwendung der k. Truppen in einem Deutschland nicht betreffenden Kriege geschlossen werden.“ [1])

Das rev. Staatsgrundgesetz für das Großherzogthum Oldenburg vom 22. November 1852 sagt in Art. 6:

> „Der Großherzog . . . schließt Verträge mit anderen Staaten ab; diese bedürfen jedoch der Zustimmung oder Bestätigung des Landtags, wenn sie

---

[1]) § 86 der Württ. Verf.-Urk. bestimmt außerdem:

> „Der König wird von den Traktaten und Bündnissen, welche von ihm mit auswärtigen Mächten angeknüpft werden, die Stände in Kenntniß setzen, sobald es die Umstände erlauben.“

a) einen Gegenstand betreffen, über welchen ohne Zustimmung des Landtags von der Staatsregierung verfassungsmäßige Anordnungen giltig nicht getroffen werden können, oder

b) Handels- oder Schifffahrts-Verträge und einfache Gegenseitigkeitsverträge sind, oder

c) einzelnen Staatsbürgern besondere Lasten auferlegen."

Das Landesgrundgesetz für das Fürstenthum Schwarzburg-Sondershausen vom 8. Juli 1857 bestimmt in § 42:

„Staatsverträge bedürfen der Zustimmung des Landtags, wenn durch dieselben dem Staate Lasten oder den Staatsangehörigen Verpflichtungen auferlegt werden." [1])

In ähnlicher Weise ordnet § 11 der Waldeck'schen Verfassung vom 17. August 1852 an:

„Verträge, durch welche dem Staate Lasten oder einzelnen Staatsangehörigen Verpflichtungen auferlegt werden sollen, bedürfen zu ihrer Giltigkeit der Zustimmung der Stände." [2])

Ob durch diese Bestimmungen die völkerrechtliche Giltigkeit, ob nur die staatsrechtliche Wirksamkeit der Verträge von der Genehmigung der einzelstaatlichen Landtage abhängig gemacht sei, ist streitig.[3]) Die richtige Entscheidung kann nur für jeden Staat gesondert auf Grund eingehender Prüfung getroffen werden.[4])

Doch darf nicht verkannt werden, daß zu Gunsten der Annahme völkerrechtlicher Bedeutung der in den Einzelstaaten bestehenden verfassungsmäßigen Legitimationsbeschränkungen die gleichen allgemeinen Erwägungen sprechen, denen wir in der Darstellung des Reiches Raum gegeben haben.

Speziell mit Rücksicht auf die Preußische Verfassung wird die Auslegung, daß die Genehmigung der Kammern zur Wirksamkeit (Ausführung) der Verträge gefordert sei, ihre völkerrechtliche Verbindlichkeit dagegen nicht berühre, hauptsächlich von Gneist[5]) vertreten.

Dieser stützt seine Ansicht auf folgende Gründe:

1. Nach einem normalen Grundsatze sei es der konstitutionelle Souverän (die Exekutivgewalt), welche den Staat mit Wirkung nach außen verpflichte.

2. Artikel 48 selbst gebrauche im Eingange die Worte: „der König hat das Recht, Verträge mit fremden Regierungen zu errichten," d. h. den Vertrag perfekt und nach außen hin verbindlich zu machen. Sollte mit der Zu-

---

[1]) Von dieser Regel nimmt § 43 aus: „alle Staatsverträge, welche auf den Verhältnissen des Fürstenthums zum thüringischen und resp. zum deutschen Zoll- und Handelsvereine beruhen."

[2]) Durch die Akzessionsverträge vom 18. Juli 1867 und 24. November 1877 sind die Rechte des Waldeck'schen Landtages nicht berührt worden.

[3]) Allgemein behauptet die bloß staatsrechtliche Bedeutung der Genehmigung der Volksvertretungen Gg. Meyer, Lehrb. S. 485 und Anm., und Gerber, Grundzüge S. 165 f. Die entgegengesetzte Auffassung vertritt E. Meier a. a. O. S. 110 und Anm.

[4]) Diese Prüfung hier durchzuführen, übersteigt Zeit und Kraft des Verfassers. Die folgende Darstellung beschränkt sich daher auf wenige erläuternde Bemerkungen. Die staatsrechtliche Praxis bringt zur Förderung der uns beschäftigenden Frage nirgends einen wesentlichen Beitrag; in der wissenschaftlichen Interpretation der einzelstaatlichen Verfassungsbestimmungen kehren in der Hauptsache die gleichen Gründe für und gegen die widerstreitenden Ansichten wieder, welche wir im Vorausgegangenen zu erörtern hatten.

[5]) Vgl. Gneist's mehrerwähntes Gutachten, Ziff. IV und VII, 2. Uebereinstimmend v. Rönne, Preuß. StR., Bd. I, § 77, S. 467 ff., und Laband, Bd. II, S. 163, Anm. 1.

stimmung der Kammern mehr gemeint sein, als eine Bedingung der Ausführung, so wäre die Fassung inkorrekt: nicht der König, sondern die Kammern würden dann den Vertrag „errichten".

3. Endlich sei Quelle des preußischen Gesetzes Art. 68 der belgischen Verfassung:

„Le roi commande les forces de terre et de mer, déclare la guerre, fait les traités de paix, d'alliance et de commerce etc. Les traités de commerce et ceux qui pourraient grêver l'Etat ou lier individuellement des Belges, n'ont effet qu'après avoir reçu l'assentiment des Chambres."

Auch diese Vorschrift sei nur dahin verstanden worden: „que c'est seulement pour l'exécution des traités, que l'assentiment des chambres dôit être réclamé par le gouvernement." [1])

Gneist gegenüber hat insbesondere Ernst Meier die Auffassung geltend gemacht, daß durch Art. 48 von der Zustimmung der Kammern die verbindende Kraft der Staatsverträge nach Außen abhängig gemacht sein solle, die mangelnde Zustimmung also Nichtigkeit der Verträge begründe.[2])

Ernst Meier führt zu diesem Zwecke aus:

1. Es seien die Grundsätze des sogenannten konstitutionellen Staatsrechts auf die Auslegung der preußischen Verfassung umsoweniger anwendbar, als ja Gneist selbst treffend darauf hingewiesen habe, daß die sogenannten allgemeinen Grundsätze und Wahrheiten in der That nur französische und belgische Wahrheiten gewesen seien.

2. Der Ausdruck „Staatsverträge errichten" könne unmöglich so viel bedeuten, als „die Verträge unter allen Umständen perfekt und nach Außen hin verbindlich machen", dieser Ausdruck solle vielmehr das Minimum von Berechtigung, welches dem König bei Vertragsschließungen jeder Art unter allen Umständen zustehen solle, also den Inbegriff der Verhandlungen, der Ratifikation und der Publikation, entsprechend bezeichnen.

3. Die Auslegung, welche dem Art. 68 der belgischen Verfassungsurkunde durch Theorie und Praxis zu Theil geworden sei, könne in keiner Weise für die Erklärung der preußischen Verfassungs-Urkunde maßgebend sein. Denn gerade derjenige Ausdruck, auf den es hier vor Allem ankomme, sei ausnahmsweise nicht wörtlich übersetzt. Wenn der Ausdruck „effet" der belgischen Verfassung lediglich Wirksamkeit und Ausführung bedeute, so sage eben der Ausdruck „Giltigkeit" der preußischen Verfassungs-Urkunde unbedingt etwas Anderes.

Diese Einwendungen Meier's mögen als genügend erachtet werden, um die gegnerische Beweisführung zu entkräften; einen direkten Beweis für die Richtigkeit seiner eigenen Auffassung erbringen sie jedoch nicht. Auch die Verweisung auf die staatsrechtliche Praxis vermag den Beweis nicht zu ergänzen. Denn sie zeigt wohl, daß regelmäßig die vereinbarten Vertragsentwürfe vor der Ratifikation den Kammern „zur verfassungsmäßigen Genehmigung" vorgelegt werden, sie zeigt aber nicht, daß der Mangel der verfassungsmäßigen Genehmigung die Nichtigkeit der Verträge bewirke.

Ihre volle Bestätigung scheint uns Meier's Ansicht dagegen in den Verhandlungen zu finden, welche im Jahre 1849/50 in den preußischen Kammern über Art. 48 der Verf.-Urk. und über die Behandlung der Friedensverträge im Vergleiche zu den sonstigen Staatsverträgen stattfanden.

[1]) Vgl. Thimus, droit public, Liége 1846, vol. II, pag. 174.

[2]) Vgl. Ernst Meier a. a. O. S. 212 ff.; ihm hat sich Schulze, Preuß. Staatsrecht, Bd. II, § 271, S. 826, völlig angeschlossen.

In diesen Verhandlungen, die wir früher bereits berührten, wurde mit einer jeden Zweifel ausschließenden Deutlichkeit ausgesprochen, daß den Kammern, indem man die Friedensverträge von der Bestimmung des Art. 48 eximirte, nicht das Zustimmungsrecht zur Vollziehung, sondern das Zustimmungsrecht zum Abschlusse der Friedensverträge genommen werden solle.[1]) Das konnte aber nur in der Voraussetzung geschehen, daß Artikel 48 im Allgemeinen die Erfordernisse der völkerrechtlichen Verbindlichkeit der Verträge festzustellen bestimmt sei.

Daß auch die Bestimmungen der württembergischen Verfassung als Beschränkungen der völkerrechtlichen Legitimation des Königs zu betrachten seien, legt v. Mohl ausführlich dar.[2])

Er faßt das Ergebniß seiner Betrachtungen über Artikel 85 der Verf.-Urk., den er eine „freisinnige und kecke" Entscheidung über einen Punkt nennt, welcher

---

[1]) Art. 46 der Verf.-Urkunde vom 5. Dezember 1848 hatte nämlich die Friedensverträge hinsichtlich der Voraussetzungen ihrer Giltigkeit den übrigen Staatsverträgen vollkommen gleichgestellt. Dagegen hatte die Revisionskommission der zweiten Kammer in ihrem Berichte vom 15. September 1849 zu Art. 46 beantragt, die Friedensverträge durch einen ausdrücklichen Zusatz von dem Erfordernisse der Zustimmung der Kammern auszunehmen.

Im Plenum wurde dieser Vorschlag abgelehnt und die jetzige Fassung (des Art. 48) beschlossen, dabei jedoch ausdrücklich betont, daß materiell Uebereinstimmung mit dem Kommissionsvorschlage bestehe und der Unterschied in der Fassung lediglich redaktionellen Rücksichten entspreche, um nicht die Exemption der Friedensschlüsse als Ausnahme von der Regel erscheinen zu lassen.

In den Debatten hierüber kam die im Texte wiedergegebene Auffassung zu klarem Ausdrucke.

So erklärte insbesondere der Abgeordnete Wentzel zur Rechtfertigung eines materiell mit dem gefaßten Beschlusse übereinstimmenden Amendements, es solle unzweideutig erklärt werden, daß die völkerrechtliche Giltigkeit der Friedensschlüsse nicht von einer Genehmigung durch die Kammern abhängig sei, und daß sie nicht auf einer Linie mit anderen internationalen Verträgen stehen.

Ebenso hoben die Abgeordneten Reichensperger und Simson den Unterschied von Abschluß und Giltigkeit der Staatsverträge auf der einen Seite und von Ausführung und Wirksamkeit derselben gegenüber der inneren Landesgesetzgebung auf der anderen Seite scharf hervor, um darauf gestützt den Beweis zu führen, daß die für die Ausführung sonstiger Staatsverträge bestehenden Schranken unbeschadet der Ausnahmsstellung der Friedensverträge auch auf deren Ausführung Anwendung finden müßten.

Namentlich der Abgeordnete Simson führte dabei aus, der König allein habe das Recht des Friedensschlusses, und ein solchergestalt abgeschlossener Friede verbinde das Land sogar dann, wenn Bestimmungen in den Friedensvertrag aufgenommen seien, welche, bildeten sie nicht den Inhalt eines Friedensschlusses, der Mitwirkung der Kammern behufs des Abschlusses und der Gültigkeit bedürfen würden. Um aber die Friedensbedingungen innerhalb des Landes in's Werk zu setzen, müsse in dem Falle, wo die Friedensbedingungen Etwas festsetzten, was nicht ohne die verfassungsmäßige Mitwirkung der Kammern in's Leben geführt werden könne, diese Mitwirkung eingeholt werden.

Damit stimmt auch der Bericht des Zentralausschusses der ersten Kammer durchaus überein, in dem gesagt wird:

Die frühere Fassung könnte zu der Auslegung führen, daß ein von dem Könige, als alleinigen Repräsentanten des Staates nach außen abgeschlossener Friede nicht ohne Weiteres für den Staat verbindlich sei . . Diese Deutung würde eine der wichtigsten Prärogativen der Krone aufheben . . Für diejenigen aber, welche vor den Folgen eines allerdings möglichen Mißbrauchs jenes Rechtes der Krone zurückschrecken, möge daran erinnert werden, daß die den Kammern jedenfalls verbleibende Mitwirkung bei der Realisirung der Friedensbedingungen innerhalb der Monarchie wohl geeignet sei, über die muthmaßlichen Folgen eines derartigen Mißbrauchs zu beruhigen. (Vgl. Sten. Ber. der II. Kammer. 1849, Bd. I, S. 329—343, Sten. Bericht der I. Kammer, 1849/50, Bd. III, S. 1216. — Hiezu s. E. Meier, a. a. O., S. 240 f., 356.)

[2]) v. Mohl Staatsrecht d. K. Württemb. Thl. I, S. 219 ff.

„in den wenigsten Verfassungen so folgerecht bestimmt ist und auch von der Theorie nur schüchtern verlangt wird," in dem Satze zusammen:

„Die Folge der oben genannten Bestimmung ist, daß die Regierung zwar Verträge über alle möglichen Gegenstände mit fremden Mächten unterhandeln, abschließen[1]) und verwerfen kann, wie sie es für gut findet, daß aber die Ratifikation nicht erfolgen darf, ehe die Ständeversammlung in den zu ihrer Kompetenz geeigneten Fällen ihre Einstimmung erklärt hat."

Immerhin könnte eingewendet werden, v. Mohl habe nicht strenge unterschieden, ob von der Zustimmung der Kammer vor der Ratifikation der Verträge deren staatsrechtliche oder völkerrechtliche Giltigkeit abhängig gemacht sei, bezw. ob die Verweigerung der Zustimmung oder die Versäumung ihrer Einholung die Unausführbarkeit oder die Nichtigkeit der Verträge zur Folge habe. Die Verfassung selbst läßt einen Zweifel darüber nicht zu. Sie entscheidet, insbesondere in der Formulirung hinsichtlich der Handelsverträge, mit voller Bestimmtheit im Sinne der letzteren Alternative.

Weniger Entschiedenheit in ihrem Wortlaute zeigen die Anordnungen der Verfassungen von Schwarzburg-Sondershausen, Oldenburg und Waldeck. Doch scheint auch hier der Ausdruck „die Staatsverträge bedürfen der Zustimmung" darauf hinzuweisen, daß es sich um die Bedingungen der völkerrechtlichen Giltigkeit der Verträge handelt. Das gilt insbesondere von der Bestimmung des Oldenburg'schen Staatsgrundgesetzes, die den Fall nachträglicher Genehmigung (Bestätigung) ausdrücklich vorsieht.

Von den übrigen Verfassungen deutscher Einzelstaaten enthält nur die Landschaftsordnung für das Herzogthum Braunschweig vom 12. Oktober 1832 eine Bestimmung über die Mitwirkung der Landesvertretung zu Staatsverträgen. Dieselbe sagt:

§ 7: — „Der Landesfürst vertritt den Staat in allen Verhältnissen zu anderen Staaten. Er . . schließt Staatsverträge und erwirbt dadurch Rechte für das Herzogthum, sowie er dasselbe zur Erfüllung der vertragsmäßigen Verbindlichkeiten verpflichtet."

§ 8: — „Die Ständeversammlung wird, sobald es die Umstände zulassen, von solchen Verträgen in Kenntniß gesetzt. Die zur Ausführung derselben erforderlichen Mittel bedürfen der ständischen Bewilligung, und sollten in deren Folge neue Landesgesetze erlassen oder die bestehenden aufgehoben oder abgeändert werden, so ist hiezu die verfassungsmäßige ständische Mitwirkung erforderlich."[2])

Dagegen treffen über die Zustimmung der Landesvertretungen zu Staatsverträgen keine Bestimmung:

die Verfassungsurkunde des Königreichs Bayern vom 26. Mai 1818,[3])

---

[1]) D. h. durch die Bevollmächtigten vereinbaren.

[2]) Uebereinstimmend damit verordnete das hannover'sche Landesverfassungsgesetz vom 6. August 1840, § 11:

„Der König vertritt das Königreich in allen Verhältnissen zu den auswärtigen Staaten. Nur er ordnet Gesandtschaften an, schließt Verträge mit anderen Staaten ab und erwirbt dadurch nicht nur Rechte dem Königreiche, sondern verpflichtet auch dadurch dasselbe zur Erfüllung der vertragsmäßigen Verbindlichkeiten. Erfordert die Ausführung der Verträge die Bewilligung von Geldmitteln aus der Landeskasse oder sollen die Verträge eine Abänderung bestehender Landesgesetze hervorbringen, so bedarf es hiezu der verfassungsmäßigen Mitwirkung der Stände."

[3]) Vgl. Pözl, Lehrb. des bayer. Verf.-Rechts, IV. Aufl., S. 471 (in der V. Aufl. sind die bezüglichen Darlegungen weggelassen). Mit Unrecht behauptet E. Meier a. a. O., S. 111, Pözl suche das in Württemberg herrschende System als auch in Bayern herrschend

die Verfassungsurkunde des Königreichs Sachsen vom 4. September 1831,
die Verfassungsurkunde des Großherzogthums Baden vom 2. August 1818,
die Verfassungsurkunde des Großherzogthums Hessen v. 17. Dezember 1820,
das rev. Grundgesetz über die Verfassung des Großherzogthums Sachsen-Weimar vom 15. Oktober 1850,
das Grundgesetz für die vereinigte landschaftl. Verfassung des Herzogthums Sachsen-Meiningen vom 23. August 1829,
das Grundgesetz für das Herzogthum Sachsen-Altenburg v 29. April 1831,
das Grundgesetz für das Fürstenthum Schwarzburg-Rudolstadt vom 21. Dezember 1854,[1])
das Verfassungsgesetz für das Fürstenthum Reuß ä. L. vom 28. März 1867,
das Landesverfassungsgesetz für das Fürstenthum Schaumburg-Lippe vom 17. November 1868,
und das Verfassungsgesetz für das Fürstenthum Lippe vom 6. Juli 1836.

Es kann nach dem Verhältnisse der deutschen Landesverfassung einem Zweifel nicht unterliegen, daß auch in diesen Staaten — in gleicher Weise wie das für das Herzogthum Braunschweig ausdrücklich bestimmt ist — zur Ausführung der Staatsverträge die Mitwirkung der Landesvertretungen stets dann erforderlich ist, wenn der Inhalt der Verträge über das Machtgebiet der Krone hinausgehend in die Befugnisse der Kammern, insbesondere in deren Gesetzgebungs- und Steuerbewilligungsrecht eingreift.

Dagegen kann ein Mitwirkungsrecht der Landesvertretungen dieser Staaten (einschließlich des Herzogthums Braunschweig) zu Vertragsabschlüssen nach dem früher Erörterten nicht behauptet werden. Das Staatsoberhaupt ist zum Vertragsabschlusse namens des Staates legitimirt und nur das Verfassungsrecht des einzelnen Staates kann seine Legitimation durch ein Zustimmungsrecht der Kammern beschränken. Wo eine solche Beschränkung nicht ausdrücklich festgesetzt ist, vermag der Landesfürst nach außen hin (völkerrechtlich) den Staat unbedingt zu verpflichten. Auch die Verweigerung der erforderlichen ständischen Genehmigung zur Ausführung der abgeschlossenen Verträge ist auf deren Verbindlichkeit dem Mitkontrahenten gegenüber ohne Einfluß.

Der Umfang, in welchem in einzelnen Bundesstaaten eine Mitwirkung der Kammern zu Staatsverträgen stattfinden soll, ist in jeder der angeführten Verfassungsbestimmungen verschieden begrenzt. Im Allgemeinen aber stimmen die einzelnen Festsetzungen mit Art. 48 der preußischen Verfassung dahin überein, daß die Zustimmung der Kammern gefordert wird zu „Handelsverträgen und solchen Verträgen, durch welche dem Staate Lasten oder einzelnen Staatsbürgern Verpflichtungen auferlegt werden."

Diese Begrenzung hat zu vielfach abweichenden Auslegungen Anlaß gegeben. Schon der Begriff des „Handelsvertrags" ist unbestimmt,[2]) seine Feststellung jedoch für die Vertragsschließungen der deutschen Einzelstaaten ohne praktische Bedeutung, da alle hieher bezüglichen Verträge nicht mehr durch die Einzelstaaten, sondern durch das Reich geschlossen werden.

---

nachzuweisen. Pözl sagt vielmehr ausdrücklich: dem König kommt das Recht der Ratifikation zu und durch dieselbe wird der Vertrag vollziehbar; vor der Verkündigung jedoch muß zu gewissen Verträgen die Zustimmung der Kammern eingeholt werden.

[1]) Nur zu Staatsverträgen über die Abtretung von Gebietstheilen, wobei Unterthanen aus dem Staatsverbande scheiden, fordert § 31 des Gr. G. f. Schwarzb.-Rudolst. die Genehmigung des Landtags vor der „Ausführung der Abschließung."

[2]) Vgl. E. Meier a. a. O. S. 231.

Um so bedeutungsvoller ist der Begriff und Umfang derjenigen Verträge, welche „dem Staate Lasten oder einzelnen Staatsbürgern Verpflichtungen auferlegen (ceux qui pourraient grêver l'Etat ou lier individuellement des Belges.)"

Wollte man, buchstäblicher Auslegung folgend, unter diesen Verträgen alle zweiseitigen oder lästigen Verträge im Sinne des Privatrechts verstehen, so würden geradezu alle internationalen Verträge unter diesem Begriffe zusammengefaßt sein. Denn um Leistungen und Gegenleistungen, mögen diese nun in Handlungen oder in Unterlassungen bestehen, mögen sie den Staat als solchen oder die Einzelnen betreffen, handelt es sich bei jedem Staatsvertrage. Es würden somit gemäß dieser Auffassung durch die bezüglichen Verfassungsbestimmungen alle Staatsverträge zu ihrer völkerrechtlichen Giltigkeit an die Genehmigung der Landesvertretung gebunden sein.

Das kann aber unmöglich der Sinn jener Verfassungsbestimmungen sein, welche sämmtlich eine zweite Kategorie von Verträgen voraussetzen, zu deren Abschluß der Monarch unbeschränkt befugt ist. Ueberdies geht schon aus der regelmäßigen Nennung der Handelsverträge neben denjenigen Verträgen, welche dem Staate Lasten oder Einzelnen Verpflichtungen auflegen, klar hervor, daß unter den lästigen Verträgen nicht alle Staatsverträge, sondern nur eine engere Gruppe derselben gemeint ist.

Der Sinn der Worte, „Belastung des Staats" und „Verpflichtung der Einzelnen" kann daher nicht durch grammatische Auslegung festgestellt, sondern nur der ratio legis selbst entnommen werden.

Das Verhältniß der deutschen Landesverfassungen und insbesondere die bei den Revisionsberathungen in den preußischen Kammern ausgesprochenen Gesichtspunkte ergeben, daß die Beschränkungen der landesherrlichen Prärogative bei Vertragsabschlüssen in der Absicht gefordert wurden, die beiden Fundamentalrechte der Volksvertretung, das Budgetrecht und das Recht der Mitwirkung bei jeder Veränderung der Landesgesetzgebung, auch denjenigen Regierungshandlungen gegenüber zu wahren, welche im Verkehre von Staat zu Staat vorgenommen werden.

Demgemäß können unter „Lasten des Staats" nur solche verstanden werden, welche Gegenstand eines besonderen Finanzgesetzes oder einer Budgetbewilligung sind, unter „Verpflichtungen der Staatsbürger" nur solche, zu deren Auferlegung ein Gesetz erforderlich ist.

Diese Auslegung, welche vornehmlich von Gneist[1]) vertreten wird, hat in der That Anerkennung gefunden und wird durch die Usualinterpretation der einzelnen Staaten unterstützt.

Aus dem Gesagten ergibt sich, daß in allen monarchischen Staaten des Reiches in denjenigen Fällen, in denen der Vertrag auf die Verordnungs-Sphäre beschränkt bleibt, der Vertrags-Abschluß ohne jede Konkurrenz des Landtags das unzweifelhafte Recht der Krone ist.

In den republikanischen Verfassungen der freien Städte ist die Leitung der Verhandlungen mit fremden Mächten und die Feststellung der Vertragsentwürfe dem Senate als der obersten Regierungsbehörde übertragen. Zum Abschlusse der Verträge aber ist regelmäßig die Mitwirkung der Bürgerschaft gefordert.

So bestimmt die Verfassung der freien und Hansestadt Hamburg vom 28. September 1860 (neu redigirt am 13. Oktober 1879) in Art. 22:

[1]) In seinem „Gutachten," Z. VII (E. Meier, S. 362 f.). — Vgl. E. Meier, S. 232 ff.

„Der Senat vertritt den Staat in seinen Verhältnissen zum übrigen Deutschland und zum Ausland. Er leitet die auswärtigen Angelegenheiten, führt die auf dieselben bezüglichen Verhandlungen, ernennt die Bevollmächtigten bei anderen Staaten und beim deutschen Bunde. Er schließt Handelsverträge und andere Staatsverträge ab, hat aber vor Ratifizirung derselben die Zustimmung der Bürgerschaft einzuholen."

Art. 62 erklärt überdies die „Ratifikation von Handelsverträgen sowie von sonstigen Staatsverträgen" als Gegenstand der Gesetzgebung, welche gemäß Art. 61 auf dem „übereinstimmenden Beschlusse des Senats und der Bürgerschaft" beruht.

Ebenso überträgt die Verfassung der freien Hansestadt Bremen vom 21. Februar 1874 (neu redigirt am 17. November 1875)

> „die Leitung der auswärtigen Angelegenheiten, die Ueberwachung der Ausführung aller Staatsverträge und die Vollziehung der Staatsverträge im Namen des Staats"

dem Senate, wogegen Art. 58 „die Genehmigung von Verträgen mit auswärtigen Regierungen, deren Inhalt Gegenstände betrifft, über welche dem Senate keine einseitige Verfügung zusteht," als einen „Gegenstand der gemeinschaftlichen Wirksamkeit des Senats und der Bürgerschaft" erklärt.

Endlich fordert auch Art. 50 der Verfassung der freien Stadt Lübeck vom 29. Dezember 1851 (neu redigirt am 7. April 1875) die „Mitgenehmigung der Bürgerschaft zum Abschlusse von Staatsverträgen," welche den Handel, die Schifffahrt oder einen derjenigen Gegenstände betreffen, welche bei innerstaatlicher Ordnung der Mitgenehmigung der Bürgerschaft unterliegen.

Daß durch diese Verfassungsbestimmungen die völkerrechtliche Giltigkeit der Staatsverträge von der Mitgenehmigung der Bürgerschaft abhängig gemacht sei, ist kaum bestreitbar und in der Lehre fast allgemein anerkannt.

Proebst, Max von,

Die Lehre vom Abschlusse völkerrechtlicher Verträge durch das Deutsche Reich und die Einzelstaaten des Reiches Von der juristischen Fakultät der Universität München gekrönte Preisschrift

[München] [ca. 1885]